

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

KARIME FAYAD

**A PRODUÇÃO DA CIDADE INFORMAL E O PARCELAMENTO DO SOLO  
URBANO: O CASO DE RIO BRANCO DO SUL - PR**

CURITIBA

2018

KARIME FAYAD

**A PRODUÇÃO DA CIDADE INFORMAL E O PARCELAMENTO DO SOLO  
URBANO: O CASO DE RIO BRANCO DO SUL - PR**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano, no Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>.Daniele Regina Pontes.

CURITIBA

2018

Catálogo na Fonte: Sistema de Bibliotecas, UFPR  
Biblioteca de Ciência e Tecnologia

F282p

Fayad, Karime

A produção da cidade informal e o parcelamento do solo urbano: o caso de Rio Branco do Sul - PR / Karime Fayad. – Curitiba, 2018.

Dissertação - Universidade Federal do Paraná, Setor de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, 2018.

Orientador: Daniele Regina Pontes .

1. Loteamento – Rio Branco do Sul (PR). 2. Crescimento urbano. 3. Parcelamento do solo urbano. 4. Propriedade – Divisas e demarcação. I. Universidade Federal do Paraná. II. Pontes, Daniele Regina. III. Título.

CDD: 711.408162

Bibliotecário: Elias Barbosa da Silva CRB-9/1894

## TERMO DE APROVAÇÃO

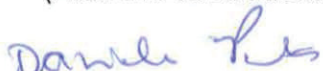
Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em PLANEJAMENTO URBANO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **KARIME FAYAD**, intitulada: **A PRODUÇÃO DA CIDADE INFORMAL E O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO: O CASO DE RIO BRANCO DO SUL - PR**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de Mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 30 de Maio de 2018.



DANIELE REGINA PONTES(UFPR)  
(Presidente da Banca Examinadora)



GISELA CUNHA VIANA LEONELLI(UNICAMP)



PAULO RICARDO OPUSZKA(UFPR)



MADIANITA NUNES DA SILVA(UFPR)



Ao município de Votuverava,  
montanha onde brilha o sol.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao arquiteto Luis Lorenzetti Jr. da COMEC que me auxiliou em todos os momentos em que busquei informações.

À Susane Mocelin Sclar ooficial do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Rio Branco do Sul pela contribuição e paciência.

Ao vereador Eleandro Fontoura de Rio Branco do Sul e sua assessoria, que me forneceram todas as informações que solicitei.

À querida arquiteta Melissa Yamada, a qual ainda não tive a oportunidade de conhecer, porém esteve de prontidão e me auxiliou. A todos que de alguma maneira contribuíram para esta pesquisa.

À Universidade Federal do Paraná e ao grupo de professores que acreditaram e contribuíram para a formação deste Programa.

À Dr<sup>a</sup>. Gisela Cunha Leonelli, minha professora da graduação na PUC-PR e que compõe a banca avaliadora desta dissertação, por sempre acreditar no meu potencial e me orientar de forma enriquecedora na banca de qualificação.

À professora Dr<sup>a</sup>. Madianita Nunes da Silva pelas ricas contribuições e orientação nos momentos em que busquei auxílio.

Aos meus amigos que me apoiaram, estimularam e não me permitiram desistir, em especial, Kelly Vasco, Lorreine Vaccari, Joseli Teixeira, Andrea Franceschini, Claudinei Stresser, Márcio Machoski e Leoni Loureiro.

A minha amiga e professora Gilda Amaral Cassilha por estar presente em todos os momentos importantes da minha vida.

A minha orientadora que manteve a paciência mesmo nos momentos mais preocupantes, e cujo brilho no olhar ao falar de uma cidade mais justa me encantou desde o primeiro momento que assisti uma aula sua.

A quem conheço há mil anos, que completa minha alma, me inspira e faz meus olhos brilharem, por ter me encorajado e por ter se tornado parte da minha vida neste momento.

A minha tão amada avó Ruchdieh Taha Fayad, cuja memória foi acometida pelo esquecimento, porém jamais esquecida no meu coração e na minha eternidade. Não conhecia as letras, mas sabia da importância delas para transformar o mundo.

Aos meus nobres pais que sempre acreditaram em mim, me apoiaram e me proporcionaram todas as oportunidades para que chegasse até aqui.

O correr da vida embrulha tudo,  
a vida é assim: esquenta e esfria,  
aperta e daí afrouxa,  
sossega e depois desinquieta.  
O que ela quer da gente é coragem.

*João Guimarães Rosa*

## RESUMO

O presente trabalho estuda o fenômeno da produção da cidade informal no município de Rio Branco do Sul, cuja área urbana é majoritariamente formada por loteamentos irregulares ou clandestinos, buscando compreender de que modo se estabelece a irregularidade e as relações institucionais, burocráticas, legais e territoriais, considerando os fatores que são comuns a outros municípios, inclusive quando consideradas as questões metropolitanas, mas, ao mesmo tempo, dando visibilidade às especificidades, como à presença do Aquífero Karst. O recorte temporal de análise foi do primeiro loteamento aprovado em 1954 até o presente momento. Este período é marcado pela aprovação da lei federal de parcelamento do solo, nº 6.766 de 1979, cujas normas e exigências refletem diretamente no processo de produção da área urbana de Rio Branco do Sul, diminuindo o número de loteamentos aprovados ao longo dos anos, enquanto os espaços de informalidade, de infraestrutura urbana precária, cresciam nas áreas ambientalmente mais frágeis da cidade. Nos últimos anos, as restrições impostas ao parcelamento do solo urbano aumentaram por meio da aprovação das leis municipais de parcelamento, de uso e ocupação do solo, e do Plano de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo da Região do Karst da Região Metropolitana de Curitiba elaborado pela COMEC em 2002, reforçando o surgimento da informalidade ao invés de controlá-la. Por integrar a Região Metropolitana, o processo de expansão urbana de Rio Branco do Sul está diretamente relacionado ao de metropolização de Curitiba, e da produção da cidade informal na metrópole, como aborda a presente pesquisa. O resultado de todo este processo são cidades com sua área urbana majoritariamente ilegal, precária e não reconhecida pelo Poder Público, como é o caso de Rio Branco do Sul. Diante deste quadro, surgem novas possibilidades e instrumentos trazidos pela nova Lei Federal de regularização fundiária, nº 13.465 de 2017, conhecida como Reurb, que flexibiliza e desburocratiza o processo de regularização, jogando luz (ou sombra) sobre o território ilegal de Rio Branco do Sul.

**Palavras-chave:** Parcelamento do solo. Produção da cidade informal. Rio Branco do Sul. Metrópole de Curitiba.

## **ABSTRACT**

The present study studies the phenomenon of informal city production in the municipality of Rio Branco do Sul, whose urban area is mostly composed of irregular or clandestine subdivisions, seeking to understand how irregularity and institutional, bureaucratic, legal and territorial relationships are established, considering the factors that are common to other municipalities, including when considering the metropolitan issues, but at the same time giving visibility to the specificities, such as the presence of the Karst Aquifer. The temporal cut of analysis was from the first allotment approved in 1954 until the present moment. This period is marked by the approval of the federal land subdivision law, No. 6,766 of 1979, whose standards and requirements directly reflect the production process of the urban area of Rio Branco do Sul, reducing the number of allotments approved over the years, while the spaces of informality, of precarious urban infrastructure, grew in the environmentally fragile areas of the city. In recent years, the restrictions imposed on the urban land parceling have increased through the approval of the municipal land subdivision, land use and occupation laws, and the Land Use and Occupancy Zoning Plan of the Karst Region of the Metropolitan Region of Curitiba elaborated by COMEC in 2002, reinforcing the emergence of informality rather than controlling it. To integrate the Metropolitan Region, the process of urban expansion of Rio Branco do Sul is directly related to the metropolization of Curitiba, and the production of the informal city in the metropolis, as the present research approaches. The result of all this process are cities with their urban area mostly illegal, precarious and not recognized by the Public Power, as is the case of Rio Branco do Sul. In the face of this scenario, new possibilities and instruments are brought by the new Federal Law of land regularization, No. 13,465 of 2017, known as Reurb, which flexibilizes and bureaucratizes the regularization process, throwing light (or shadow) on the illegal territory of Rio Branco do Sul.

**Key-words:** Allotment. Informal City Production. Rio Branco do Sul. Metropolis of Curitiba.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – MAPA DE LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL NO NUC .....	52
FIGURA 2 – FOTOGRAFIA DO MAPA DOS TÍTULOS CONCEDIDOS PELO INSTITUTO DE TERRAS DO PARANÁ DA SEDE URBANA RIO BRANCO DO SUL .....	54
FIGURA 3 – MAPA DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL, 1953.....	57
FIGURA 4 – IMAGEM DE LOTEAMENTO CLANDESTINO JD. MALTACA, RIO BRANCO DO SUL, 2018.....	62
FIGURA 5 – IMAGEM DE LOTEAMENTO IRREGULAR SANTA TEREZINHA, RIO BRANCO DO SUL, 2018.....	62
FIGURA 6 – MAPA ZONEAMENTO DE USO DO SOLO DE RIO BRANCO DO SUL DA LEI Nº 482/1998 .....	63
FIGURA 7 – QUADRO 47: AÇÃO - PROMOVER A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA SEDE URBANA (LOTEAMENTOS IRREGULARES E CLANDESTINOS).....	66
FIGURA 8 – LINHA DO TEMPO: AS LEIS FEDERAIS E MUNICIPAIS DE PARCELAMENTO DO SOLO E DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....	68
FIGURA 9 – MAPA DE LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO KARST .....	69
FIGURA 10 – DETALHE DO ZONEAMENTO DO KARST INCIDENDENTE SOBRE A ÁREA URBANA DE RIO BRANCO DO SUL.....	73
FIGURA 11 – DETALHE DA ATA DA 5º REUNIAO ORDINÁRIA DA CAMARA TÉCNICA PARA GESTÃO INTEGRADA DA REGIÃO DO AQUÍFERO KARST .....	76
FIGURA 12 – MAPA DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO DE RIO BRANCO DO SUL, DA LEI Nº 989 DE 2012.....	78
FIGURA 13 – MAPA LOCALIZAÇÃO LOTEAMENTOS URBANOS EM RIO BRANCO DO SUL.....	85
FIGURA 14 – LISTA DE LOTEAMENTOS ENTREGUE PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO DO SUL, PÁGINA 1 (DE 3) .....	87
FIGURA 15 – MAPA DE DECLIVIDADES E LOTEAMENTOS DA SEDE URBANA DE RIO BRANCO DO SUL .....	90
FIGURA 16 – IMAGEM DO LOTEAMENTO NOSSA SENHORA DE FÁTIMA, RIO BRANCO DO SUL.....	91

FIGURA 17 – IMAGEM DO LOTEAMENTO NOSSA SENHORA DE FÁTIMA, RIO BRANCO DO SUL.....	92
FIGURA 18 – IMAGEM DE LOTEAMENTO CLANDESTINO NO BAIRRO NODARI II, EM RIO BRANCO DO SUL.....	93
FIGURA 19 – CROQUI ESQUEMÁTICO DO PREÇO DA TERRA NA SEDE URBANA, EM RIO BRANCO DO SUL.....	95
FIGURA 20 – IMAGEM DE EDIFICAÇÃO AUTOCONSTRUÍDA APRESENTANDO RACHADURAS NO LOTEAMENTO IRREGULAR NOSSA SENHORA DE FÁTIMA, RIO BRANCO DO SUL .....	96
FIGURA 21 – IMAGEM DE EDIFICAÇÃO AUTOCONSTRUÍDA NO LOTEAMENTO IRREGULAR NOSSA SENHORA DE FÁTIMA, RIO BRANCO DO SUL .....	97
FIGURA 22 – PROCESSO DE APROVAÇÃO DE PROJETOS DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO.....	99
FIGURA 23 – IMAGEM DA RUA ERMILINO COSTA ROSA, LOTEAMENTO SANTA TEREZINHA, EM RIO BRANCO DO SUL - PR.....	116
FIGURA 24 – ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA POR TIPOLOGIA DE OCUPAÇÃO NA METRÓPOLE DE CURITIBA EM 2010 .....	119

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – LOTEAMENTOS APROVADOS PELA PREFEITURA DE RIO BRANCO DO SUL ANTES E APÓS A LF Nº6.766/1979.....	104
GRÁFICO 2 – LOTEAMENTOS APROVADOS PELA PREFEITURA DE RIO BRANCO DO SUL POR DÉCADAS.....	115
GRÁFICO 3 – A PRESENÇA DAS TIPOLOGIAS NO ESPAÇO INFORMAL DE MORADIA DE RIO BRANCO DO SUL.....	118



## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – RELAÇÃO DO NOME E DATA DOS TÍTULOS COM O MAPA DA FIGURA 2 .....	55
TABELA 2 – CRESCIMENTO POPULACIONAL DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL.....	56
TABELA 3 - COMPARATIVO: PRINCIPAIS INDICADORES SOCIAIS DA REGIÃO DO VALE DA RIBEIRA – PR.....	77
TABELA 4 - LOTEAMENTOS URBANOS EM RIO BRANCO DO SUL .....	84
TABELA 5 -LOTEAMENTOS URBANOS APROVADOS PELA PREFEITURA DE RIO BRANCO DO SUL ANTES E APÓS A LF 6.766 DE 1979 .....	105
TABELA 6 - NÚMERO DE LOTES APROVADOS NO NUC/RMC SEM CURITIBA POR DÉCADA .....	111

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

API	- Assentamento Popular Informal
BNH	- Banco Nacional da Habitação
COMEC	- Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
CONAMA	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
DL	- Decreto Legislativo
IAP	- Instituto Ambiental do Paraná
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPARDES	- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITCG	- Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná
LF	- Lei Federal
MCMV	- Minha Casa Minha Vida
MP	- Medida Provisória
PD	- Plano Diretor
PDI	- Plano de Desenvolvimento Integrado
Reurb	- Regularização Fundiária Urbana
RMC	- Região Metropolitana de Curitiba

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>A PRODUÇÃO DA CIDADE INFORMAL BRASILEIRA.....</b>	<b>24</b>
2.1	BASES HISTÓRICAS DA CIDADE INFORMAL NO BRASIL.....	24
2.2	CONSOLIDAÇÃO DO MERCADO INFORMAL DE TERRA URBANA.....	31
2.3	CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS E TERRITORIAIS DO MERCADO INFORMAL DE TERRA URBANA.....	34
2.4	AS FORMAS DE IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA DOS LOTEAMENTOS URBANOS .....	39
<b>3</b>	<b>A LEGISLAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO NO BRASIL E EM RIO BRANCO DO SUL .....</b>	<b>42</b>
3.1	A REGULAÇÃO FEDERAL DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO ....	43
3.2	A REGULAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL .....	51
3.2.1	Rio Branco do Sul no contexto metropolitano.....	51
3.2.2	Histórico de ocupação do município de Rio Branco do Sul ....	53
3.2.3	A legislação urbanística municipal .....	58
3.2.3	A fragilidade ambiental do solo cárstico e as restrições na legislação de parcelamento e de uso e ocupação do solo urbano .....	69
<b>4</b>	<b>A PRODUÇÃO DA CIDADE INFORMAL NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL E NA METRÓPOLE DE CURITIBA.....</b>	<b>82</b>
4.1	OS ESPAÇOS INFORMAIS NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL ...	83
4.1.1	Características estruturais dos loteamentos urbanos de rio branco do sul...	88
4.1.2	A participação da COMEC como órgão gestor da região metropolitana no ordenamento territorial do município de Rio Branco do Sul .....	98
4.2	DESAFIOS DA FORMALIDADE.....	102
4.3	O FENÔMENO DA METROPOLIZAÇÃO E DA PRODUÇÃO DA CIDADE INFORMAL NO PARANÁ E EM RIO BRANCO DO SUL.....	109
<b>5</b>	<b>A LEI FEDERAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, Nº 13.465/2017, LUZ OU SOMBRA SOBRE O TERRITÓRIO URBANO INFORMAL DE RIO BRANCO DO SUL.....</b>	<b>121</b>

5.1	HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIO DO BRASIL .....	121
5.2	RIO BRANCO DO SUL SOB A PERSPECTIVA DA LEI FEDERAL Nº 13.465/2017.....	124
6	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>135</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>138</b>
	<b>ANEXO A – PÁGINA 20 DO RELATÓRIO APRESENTADO AO PRESIDENTE DO ESTADO DO PARANÁ PELO CORONEL LUIZ ANTÔNIO XAVIER NO ANO DE 1908 QUE DEMONSTRA A SANÇÃO DA LEI 733 DE 21/02/1908 .....</b>	<b>146</b>
	<b>ANEXO B – FOTOGRAFIA DO MAPA DE RIO BRANCO DO SUL DAS ÁREAS TITULADAS PELO ITCG-PR .....</b>	<b>147</b>
	<b>ANEXO C – LISTA DOS LOTEAMENTOS DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL DISPONIBILIZADA PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO DO SUL (PÁGINA 1) .....</b>	<b>148</b>
	<b>ANEXO D – LISTA DOS LOTEAMENTOS DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL DISPONIBILIZADA PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO DO SUL (PÁGINA 2) .....</b>	<b>149</b>
	<b>ANEXO E – LISTA DOS LOTEAMENTOS DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL DISPONIBILIZADA PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO DO SUL (PÁGINA 3) .....</b>	<b>150</b>
	<b>ANEXO F – RESPOSTA DA COMEC AO PROTOCOLO Nº 15.040.074-0.....</b>	<b>151</b>
	<b>ANEXO G – LISTA DOS LOTEAMENTOS DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL DISPONIBILIZADA PELA COMEC.....</b>	<b>152</b>
	<b>ANEXO H – ATA DA 4ª REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA TÉCNICA PARA A GESTÃO INTEGRADA DA REGIÃO DO AQUIFERO KARST NA RMC (PÁGINA 1).....</b>	<b>153</b>
	<b>ANEXO I – ATA DA 4ª REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA TÉCNICA PARA A GESTÃO INTEGRADA DA REGIÃO DO AQUIFERO KARST NA RMC (PÁGINA 2).....</b>	<b>154</b>
	<b>ANEXO J – ATA DA 4ª REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA TÉCNICA PARA A GESTÃO INTEGRADA DA REGIÃO DO AQUIFERO KARST NA RMC (PÁGINA 3).....</b>	<b>155</b>

<b>ANEXO K – ATA DA 4ª REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA TÉCNICA PARA A GESTÃO INTEGRADA DA REGIÃO DO AQUIFERO KARST NA RMC (PÁGINA 4).....</b>	<b>156</b>
<b>ANEXO L – ATA DA 5ª REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA TÉCNICA PARA A GESTÃO INTEGRADA DA REGIÃO DO AQUIFERO KARST NA RMC (PÁGINA 1).....</b>	<b>157</b>
<b>ANEXO M – ATA DA 5ª REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA TÉCNICA PARA A GESTÃO INTEGRADA DA REGIÃO DO AQUIFERO KARST NA RMC (PÁGINA 2).....</b>	<b>158</b>
<b>ANEXO N – ATA DA 5ª REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA TÉCNICA PARA A GESTÃO INTEGRADA DA REGIÃO DO AQUIFERO KARST NA RMC (PÁGINA 3).....</b>	<b>159</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As transformações das cidades brasileiras estão intrinsecamente relacionadas à questão do mercado da terra e da moradia. Todo cidadão necessita de um espaço para habitar e esta questão se concretiza por meio do parcelamento do solo urbano, gerando loteamentos que produzem parcelas menores de terra, os lotes. Acessar a moradia significa acessar o lote, seja de maneira regular ou irregular. Para os moradores, ter acesso à terra é uma questão de necessidade, e diante da renda familiar, acessam o mercado que lhes é viável. O mercado informal constitui em diversos casos a única opção de acesso à moradia para as famílias de baixa renda, mesmo apresentando forte fragilidade jurídica e física dos loteamentos em questão, como em Rio Branco do Sul, objeto de estudo da presente pesquisa. (BALTRUSIS, 2005)

Rio Branco do Sul, município situado ao norte de Curitiba e integrante da Região Metropolitana, apresenta a maior parte da sua área territorial urbana loteada em situação de informalidade, sendo 87,2% dos loteamentos existentes irregulares ou clandestinos. Este quadro de tamanha informalidade deve ser estudado sob a ótica do arcabouço legislativo urbanístico aprovado ao longo dos anos tanto na esfera federal, como estadual e, principalmente, municipal. Tal legislação surge como proposta de controle da expansão irregular das cidades brasileiras e a presente pesquisa busca analisar se de fato o conjunto de leis e normas refletiu positivamente no universo urbano de Rio Branco do Sul ou não.

Durante décadas, o parcelamento do solo urbano não foi disciplinado no Brasil, somente em 1979, com a promulgação da Lei Federal nº 6.766, ele veio a ser regulamentado. Anteriormente, os loteamentos foram sendo implantados à revelia de normas que regulamentassem o tamanho dos lotes, a infraestrutura básica do empreendimento, a documentação exigida – seja de projetos, cronograma de obras ou de titularidade-, exceto para municípios como Rio de Janeiro e São Paulo que aprovaram suas primeiras leis relacionadas ao parcelamento em 1904 e 1905, respectivamente.

Conforme Leonelli (2009), a lei federal de parcelamento estabelece três parâmetros a serem cumpridos no processo de loteamentos: da qualidade urbanística, quando cumpridas as exigências básicas de infraestrutura, além da destinação de porção da área ao Poder Público; da legalidade, delimitando as

condições e exigências legais em que um parcelamento pode ser executado; e da comercialização, definindo as obrigações dos empreendedores, das prefeituras, dos registros, regras para contratos de compra e venda, e as penalidades.

A lei federal nº 6.766/79 define as tipologias de parcelamento, regras, critérios e exigências para que um projeto de parcelamento seja aprovado. A partir do cumprimento destas normas é que as cidades brasileiras crescem legalmente. Se não cumpridas, os parcelamentos são tidos como irregulares ou clandestinos (quando não tramitam por nenhum órgão de aprovação). Ela surge como instrumento de controle da expansão urbana nas cidades e Rio Branco do Sul é o objeto estudado para demonstrar (ou não) se a legislação foi um instrumento eficaz ao realizar os objetivos daqueles que a conceberam.

O estabelecimento de normas e procedimentos para o parcelamento do solo urbano é de competência do município, e Rio Branco do Sul regulamentou o parcelamento do solo somente após dezenove anos da aprovação da lei federal. Atualmente, sua realidade urbana é caracterizada pela ausência de serviços urbanos e sociais básicos, e por uma quantidade de loteamentos irregulares e clandestinos superior aos regulares. O mercado informal de terra e moradia na cidade de Rio Branco do Sul tem forte participação na produção deste espaço urbano, o qual se expandiu ao longo das últimas décadas.

Por integrar a Região Metropolitana, seu processo de expansão urbana está diretamente relacionado ao de metropolização de Curitiba, e da produção da cidade informal na metrópole. Para Silva (2012), este processo está dividido em dois momentos: até a década de 1980, caracterizado pela implantação de loteamentos populares regularmente aprovados e implantados, quando a regulação urbanística era mais flexível; e pós 1990, marcado pelo crescimento do número de domicílios e assentamentos irregulares e o abrandamento do processo de produção de lotes formais destinados às camadas populares na metrópole de Curitiba. Esta diferenciação clara entre os períodos demonstra a mudança na lógica de comercialização dos imóveis destinados à moradia popular na metrópole.

Para Maricato (2001), a informalidade constitui a única alternativa ao restritivo mercado privado de habitação no País para grande parte da população. Legalizar e viabilizar a permanência desta população nos seus locais de moradia se dá por meio do processo de regularização de intervenção pública normatizado atualmente pela lei federal nº 13.465 de 2017, a qual abrange uma série de

instrumentos novos ou flexibilizados em comparação ao arcabouço legislativo anterior.

Para Alfonsin (1997), a regularização parte de três princípios: jurídico, busca preservar a posse dos moradores; técnico, busca o fornecimento e a qualificação da infraestrutura urbana, possibilitando a melhoria das condições do assentamento informal; e urbanístico, pretende executar obras que estabeleçam a conformidade das áreas às normas edilícias e de uso e ocupação do solo. A presente pesquisa visa, também, abordar a nova lei de regularização fundiária de maneira a ensaiar como seus instrumentos poderiam, caso utilizados pelo Poder Público, trazer reconhecimento legal e melhorias estruturais ao território informal de Rio Branco do Sul.

As cidades brasileiras se expandiram sobre a lógica da necessidade de acessar a moradia às margens do mercado formal de terra, regulado por normas urbanísticas e edilícias que fomentam sua restrição às camadas populares e propiciam o aumento da informalidade. O resultado desta equação são cidades com sua área urbana majoritariamente informal, precária e não reconhecida pelo Poder Público, como é o caso de Rio Branco do Sul. Reconhecer os moradores destas áreas como integrantes da cidade e detentores de direitos é regularizar sua situação urbanística e jurídica, promovendo locais com melhores condições de moradia e assegurando a sua posse e, consequentemente, sua permanência.

A partir das questões expostas, a presente pesquisa adotou método de estudo de caso para analisar o processo de produção da cidade informal sob a perspectiva da legislação urbanística tomando o município de Rio Branco do Sul como exemplo, dado o quadro geral das cidades brasileiras, e apontando ainda, as suas especificidades. Sendo assim, a hipótese da pesquisa é que:

1. SE o número de loteamentos aprovados em Rio Branco do Sul diminuiu significativamente após a promulgação da lei federal de parcelamento do solo (nº 6.766/79), e a quantidade de loteamentos clandestinos aumentou;

2. SE as leis de parcelamento e uso e ocupação do solo urbano aprovadas aumentaram as restrições e exigências aos empreendedores e loteadores;

3. SE a realidade urbana destes loteamentos irregulares e clandestinos foi marcada pela precariedade estrutural;



4. SE a nova Lei Federal de regularização fundiária nº 13.465 de 2017 apresentar instrumentos que possibilitem a regularização de parte majoritária do território informal,

ENTÃO, a existência da legislação de parcelamento e das leis a ela correlatas<sup>1</sup>, ao invés de controlar a expansão urbana desordenada caracterizada pela precariedade de infraestrutura sem padrões mínimos de qualidade ambiental e de habitabilidade, acabou por reforçar a informalidade urbana e a carência estrutural no município de Rio Branco do Sul, dificultando o acesso da população aos benefícios das políticas públicas que tem por base a formalidade da terra urbana, e um território que sob a égide da normatização de parcelamento era majoritariamente informal, pode tornar-se legal e reconhecido pelo Estado por meio da aplicação da LF nº13.465/2017.

Com base na hipótese gerada, o objetivo geral é refletir a respeito da produção da informalidade da terra urbana em Rio Branco do Sul, à luz das dinâmicas de ocupação da cidade, da sua inserção na Região Metropolitana de Curitiba e da produção normativa federal, estadual e municipal, elucidando a possibilidade de regularização fundiária a partir da aplicação da nova lei de regularização fundiária nº 13.465 de 2017.

Dentre os objetivos específicos estão:

- (i) Demonstrar que a legislação urbanística aprovada nas últimas décadas tornou mais rigorosa a aprovação dos parcelamentos oportunizando a clandestinidade, e realizar uma breve reflexão acerca dos prejuízos trazidos por esta realidade para o desenvolvimento urbano do município;
- (ii) Relacionar o processo de metropolização de Curitiba e de produção dos seus assentamentos informais com o processo de formação da área urbana de Rio Branco do Sul, compreendendo de qual forma esse processo participa da dinâmica de reestruturação metropolitana;
- (iii) Verificar as possibilidades proporcionadas pela nova lei de regularização federal e, conseqüentemente, como pode se dar a

---

<sup>1</sup> Planos de Uso e Ocupação do Solo municipais e estaduais, como o Plano de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo da Região do Karst da Região Metropolitana de Curitiba, com base na lei especial de Proteção dos Mananciais da RMC (12.248/98), elaborado pela COMEC em 2002, que atinge o município de Rio Branco do Sul.

legalização do território urbano de Rio Branco do Sul, cuja sede urbana é majoritariamente composta por assentamentos informais.

Para alcançar estes objetivos, foi necessário realizar uma vasta pesquisa bibliográfica, revisando a literatura já publicada e conhecendo aspectos antes abordados acerca da produção da cidade informal no Brasil e da legislação federal de parcelamento do solo.

A fim de conhecer a legislação municipal de Rio Branco do Sul de parcelamento e de uso e ocupação do solo, uma pesquisa documental foi realizada na Câmara Municipal de Vereadores, que disponibilizou todas as leis solicitadas. O histórico de ocupação do município foi conhecido por meio da pesquisa documental efetuada no Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná – ITCG, que disponibilizou o histórico de formação de Rio Branco do Sul, assim como o acesso ao mapa de títulos concedidos pelo estado do Paraná para o território estudado.

A pesquisa empírica para obter os dados referentes ao número de loteamentos da sede urbana, sua condição legal, assim como o ano de surgimento e aprovação foi realizada na COMEC, na Prefeitura Municipal de Rio Branco do Sul, e no Registro de Imóveis da Comarca, cuja data de fundação é no ano de 1984. O cartório de Registro de Imóveis da 9ª Circunscrição, responsável anterior pelos registros da Comarca, não respondeu às solicitações de dados realizadas pela pesquisadora. Os obstáculos nesta etapa foram inúmeros, tanto pela fragilidade e precariedade dos dados apresentados, demonstrando a carência de informações a respeito do universo urbano do município, quanto pela resistência dos órgãos em responder aos questionamentos e dados solicitados.

Por fim, foi elaborada pesquisa bibliográfica e documental acerca da legislação federal de regularização fundiária que culminou na análise da nova lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017, conhecida como Reurb, a fim de conhecer as flexibilizações trazidas por ela e identificar a possibilidade de aplicá-la no território ilegal de Rio Branco do Sul diante dos dados conhecidos.

O recorte espacial da pesquisa é a área urbana do município de Rio Branco do Sul, seu espaço informal constituído por loteamentos irregulares e clandestinos.

O recorte temporal do trabalho se inicia a partir da data da primeira aprovação de um loteamento na área urbana pela Prefeitura Municipal de Rio Branco do Sul no ano de 1954 e se estende até o presente momento.

A estrutura da dissertação foi organizada da seguinte forma: o capítulo 2, “A Produção da Cidade Informal Brasileira”, objetiva analisar historicamente a produção da cidade informal no Brasil, buscando compreender como foi constituída a organização territorial das cidades por meio da atuação do mercado informal de terra e moradia na cidade neoliberal ao longo dos anos, quais suas características territoriais e socioeconômicas, além de classificar as formas de irregularidade fundiária.

Da análise realizada no Capítulo 2, destacam-se dois elementos da produção da cidade informal que são abordados nos capítulos seguintes: a lógica de formação destes espaços relacionada à lógica da necessidade que motiva a produção de assentamentos informais de acordo com o poder aquisitivo da população, constituindo o principal vetor de expansão da malha urbana que age diretamente na dinâmica da periferização; e nas tipologias de irregularidade que são mencionadas ao longo de todo o trabalho.

O capítulo 3, “A Legislação de Parcelamento do Solo no Brasil e em Rio Branco do Sul”, realiza uma análise histórica da formulação da legislação federal de parcelamento do solo, com ênfase na promulgação da Lei Lehman, nº 6.766 de 1979 e nas alterações posteriores, considerando as novidades e mudanças nas políticas de regularização fundiárias que redundaram na Lei do Minha Casa Minha Vida e, mais recentemente, com a Lei Federal n. 13.465 de 2017, aprofundadas no Capítulo 5. Também aborda as leis municipais de parcelamento e uso e ocupação do solo urbano de Rio Branco do Sul, relacionando-as com o Plano de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo da Região do Karst da Região Metropolitana de Curitiba elaborado pela COMEC em 2002.

No capítulo 4, “A Produção da Cidade Informal no Município de Rio Branco do Sul e na Metrópole de Curitiba”, objetiva-se compreender a configuração dos espaços informais de Rio Branco do Sul, suas características legais e estruturais, realizando uma análise cronológica do surgimento dos loteamentos regulares, irregulares e clandestinos na sede urbana. É realizada uma relação entre a promulgação das leis federal e municipal de parcelamento do solo e a manifestação dos loteamentos clandestinos na cidade. O capítulo também aborda a inserção do município no processo de produção da cidade informal na metrópole de Curitiba.

O capítulo 5, “A Lei Federal da Regularização Fundiária, nº 13.465/2017, Luz ou Sombra Sobre o Território Urbano Informal de Rio Branco do Sul”, objetiva

realizar uma reflexão acerca da nova lei de regularização fundiária nº 13.465 de 2017 e as flexibilizações que ela apresenta, demonstrando a possibilidade trazida pela nova lei a municípios como Rio Branco do Sul que pretendem regularizar sua área urbana.

Finalmente, são apresentadas as Considerações Finais que retomam o trajeto realizado ao longo da pesquisa, considerando-se os objetivos acima elencados.

## **2 A PRODUÇÃO DA CIDADE INFORMAL BRASILEIRA**

### **2.1 BASES HISTÓRICAS DA CIDADE INFORMAL NO BRASIL**

Compreender a ocupação e a divisão da terra no Brasil implica em olhar historicamente para as formas que foram consolidadas de organização territorial política, pública e privada, e jurídica. Nesse sentido, a colonização deixou marcas de um passado que, em grande medida, permanece presente, como se pode notar no município de Rio Branco do Sul, que contém o objeto de estudo desta pesquisa.

A colonização portuguesa teve início aproximadamente após cerca de trinta anos do domínio do território brasileiro, quando cresceram as ameaças de invasão e ataques de corsários. Até então, a ocupação era de caráter temporário e exclusivamente exploratório, durante a extração do pau-brasil. O período colonial se inicia, assim, com a divisão do território em capitanias hereditárias, e posteriormente com a instituição do Governo-Geral, no intuito de centralizar o sistema administrativo da colônia. A importação das instituições e normas portuguesas para a realidade brasileira deu origem a uma estrutura política cuja inadequação acarretou, na prática, normas que regulamentavam situações específicas da realidade colonial, a fim de favorecer os interesses da Metrópole e da ascendente elite rural, que passou a dominar o território, os cargos e funções públicas (FERREIRA, 2014).

Nos anos seguintes, o país se estruturou sobre uma sociedade agrária baseada no latifúndio, em dependência da Metrópole, cujo monopólio econômico fortalecia a burguesia mercantil lusitana. No início do período colonial, a sociedade se pautava nas monoculturas de cana-de-açúcar e na massa de mão de obra escrava, que veio para atender aos requisitos de lucratividade e consolidação do domínio do território pelos latifundiários, visto que homens livres poderiam se tornar donos de terras ainda não ocupadas (WOLKMER, 2003). Neste contexto, as primeiras cidades e vilas brasileiras foram fundadas pela necessidade de urbanização vinda do governo colonial, fixando-se no litoral, devido à exportação de matérias-primas para Portugal, e de forma esparsa. Por sua vez, o processo de ocupação do interior do Brasil se iniciou pelas expedições bandeirantes e pelas missões católicas, até sua consolidação por meio do descobrimento das minas de pedras preciosas, a partir do final do século XVII (PRADO JR., 2011).

Ao final do ciclo da mineração, houve um retorno do crescimento das cidades litorâneas e das atividades agrícolas, que impulsionaram o surgimento da pequena indústria no Brasil, estimulando e diversificando o comércio nas cidades. Apesar de abrigar as sedes das instituições públicas e os mercados, as cidades formavam ambientes insalubres, cuja maioria de seus habitantes era composta por viajantes, prostitutas e ex-escravos. Conforme Bonduki, (1994), foi com a chegada da Família Real para o Rio de Janeiro, em 1808, que foi possível verificar uma mudança das estruturas espaciais, políticas e econômicas que passaram a investir no espaço urbano. Assim, uma série de melhorias foram implementadas na então capital do Brasil, principalmente com intervenções na infraestrutura urbana e na construção de equipamentos de lazer, dando início à formação da crescente aristocracia urbana (FERREIRA, 2014). A abertura dos portos, logo após a chegada da Corte, que trouxe uma infinidade de produtos importados, freou o desenvolvimento da indústria brasileira por algumas décadas. Na segunda metade do século XIX, a exportação de café se torna uma das bases da economia brasileira e a indústria volta a crescer.

Com a abolição da escravidão e a chegada da mão-de-obra dos imigrantes, houve um forte incremento populacional nos centros urbanos. Porém, a lógica de ocupação das cidades na virada do século aos poucos revela a estrutura de classe no Brasil. Enquanto as camadas mais favorecidas ocupavam as áreas com melhor oferta de infraestrutura e serviços, os mais pobres eram jogados para as regiões periféricas, nas quais se instalavam em cortiços e morros.

Nos anos da República Velha, a produção de habitação popular era praticamente nula, visto que o Estado priorizava as elites do poder. A produção de casas e cortiços atendeu à demanda habitacional graças à adaptação para moradia de cômodos de área reduzida e sem instalações sanitárias (BONDUKI, 1994). Neste período, o projeto urbano das elites se pautava nos planos de embelezamento e melhoramento da infraestrutura e saneamento do Movimento Higienista, de inspiração fundamentalmente europeia, sobre o qual nasceu o planejamento urbano brasileiro. A população pobre, excluída do processo, tornou a ser expulsa dos centros – as construções precárias existentes, como os cortiços, legitimavam a saída desta população de suas casas (MARICATO, 2013). A retirada dos mais pobres dava espaço à implantação de modelos urbanísticos e paisagísticos importados da

Europa, assim como a novos empreendimentos do mercado imobiliário (VILLAÇA, 2004).

O modelo nacional-desenvolvimentista, de acumulação fordista, inaugurado em 1930 com Getúlio Vargas, trazia a possibilidade de uma sociedade salarial com a mudança na base produtiva brasileira, visando substituir as exportações. A impulsão da industrialização criou uma nova lógica territorial, definida por Santos (2005) como lógica da industrialização – complexo processo econômico que integra o território, expande o consumo e acelera a urbanização. Os investimentos em infraestrutura para a indústria fortaleceram o mercado interno, com a diversificação da produção e a modernização da sociedade, até que nos anos 1950 o país passa a produzir bens duráveis e de produção. (MARICATO, 2013)

Também na era Vargas a questão habitacional foi assumida pelo discurso do Estado como uma questão social, porém pouco se efetivou, marcando o início da política habitacional no Brasil. Entre as medidas tomadas à época, estavam a regulamentação do aluguel (Lei do Inquilinato) e a criação de carteiras prediais no Instituto de Aposentadoria e Previdência e da Fundação da Casa Popular, por meio dos quais se iniciou a produção estatal de moradias subsidiadas. Até então, a produção de moradia popular se dava pela iniciativa privada, principalmente pelas indústrias, na forma de vilas de trabalhadores. Até a década de 40, a locação era a principal forma de acesso à moradia dos trabalhadores e da classe média, além de configurar um dos principais investimentos de capital para os locadores. A Lei do Inquilinato alterou este cenário e auxiliou o Estado a direcionar a economia do País para um novo ciclo de acumulação baseado numa estrutura urbano-industrial. O Estado também reduziu o custo da reprodução da força de trabalho, ampliou a taxa de acumulação de capital e redirecionou os investimentos da produção de imóveis de locação para o setor industrial. Diminui-se a oferta de habitação e se inicia a crise de moradia, onde o Estado foi importante produtor da precariedade urbana. (BONDUKI, 1994)

O presidente Juscelino Kubitschek deu continuidade a tal modelo desenvolvimentista com os "50 anos em cinco", dos baixos salários e das longas jornadas de trabalho. A autoconstrução da moradia viabilizada pela expansão da periferia e da informalidade configurou a solução de acesso à moradia neste período. A população urbana não apenas começa a crescer de modo acelerado, como passa a se localizar em cidades de médio e grande porte, até que na década

de 60 a população urbana ultrapassa a rural. Há uma mudança no paradigma do planejamento urbano, quando o urbanismo funcionalista toma o lugar do higienismo da virada do século. Sob o monopólio do Estado, o planejamento urbano tecnicista se reduzia a uma atividade intelectual de elaborar planos, totalmente desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado (VILLAÇA, 2004). Neste momento, os problemas urbanos ganham novas dimensões, e tem início um período de inutilidade dos vários planos urbanos, que aos poucos eram engavetados ou esquecidos, pois “quando a preocupação social surge no texto, o plano não é mais cumprido”. (MARICATO, 2000)

Durante os anos da ditadura militar, houve uma mudança no perfil e na produção das grandes cidades, graças à criação do BNH – Banco Nacional da Habitação, que destinava recursos para a construção de edifícios de apartamentos e também a obras de saneamento. Para Maricato, a maioria da população, contudo, não teve acesso ao mercado imobiliário em ascensão:

A atividade produtiva imobiliária nas cidades brasileiras não subjugou as atividades especulativas, como ocorreu nos países centrais do capitalismo. Para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades o mercado não se abriu. O acesso das classes médias e altas foi priorizado. (MARICATO, 2013).

O modelo de financiamento habitacional baseou-se em dois instrumentos de captura de poupanças: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), ambos submetidos à regulação pública no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Maricato (2001, p. 85-86) afirma que o aumento da produção imobiliária – pelo BNH- somada à inexistência de uma política urbana de regularização da realidade fundiária do País dificultou ainda mais o acesso à moradia pelos pobres, já que os recursos investidos no financiamento habitacional aumentaram a especulação imobiliária, produzindo o acréscimo do preço da terra.

O auge da política urbana neste período veio anos mais tarde, devido às críticas ao pouco eficiente BNH e à intensificação dos problemas urbanos, com as diretrizes de planejamento urbano estabelecidas pela PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, e pela consequente criação de órgãos federais que



possibilitariam a implementação de tais diretrizes, como o SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo). Neste período houve um grande crescimento na quantidade de Planos Diretores elaborados, assim como a multiplicação de escritórios de planejadores urbanos. (MARICATO, 2000)

A centralização do planejamento em âmbito federal objetivava padronizar o desenvolvimento urbano, cujo maior problema era a desatenção às particularidades locais e as diferenças entre as cidades brasileiras. Sendo assim, foi exatamente durante a vigência do sistema nacional de planejamento urbano é que as cidades mais cresceram na informalidade. As políticas de habitação popular também não enfrentaram a questão fundiária urbana: enquanto os vazios urbanos se valorizavam nas áreas que receberam investimentos públicos e privados e a população era jogada nas franjas da cidade.(MARICATO, 2000)

Nos anos 80 e 90, as chamadas décadas perdidas na economia brasileira, o crescimento demográfico superou o crescimento do PIB e atingiu o PIB per capita negativo. Este quadro de recessão agravou a concentração urbana da pobreza, associada a diversos problemas ambientais e sociais; a população que ainda vinha do campo também acabou relegada à informalidade. Neste período, o padrão de urbanização destaca, nas metrópoles, o crescimento das periferias o aumento relativo das regiões pobres. Essa desigualdade não é produto de reestruturações econômicas e de políticas sociais, como afirma Maricato (2013): “trata-se do aprofundamento da desigualdade numa sociedade histórica e tradicionalmente desigual”.

Neste contexto, as vastas jornadas de trabalho, os subempregos, o tempo despendido no trajeto casa-emprego, os baixos salários, trouxeram um enorme desgaste físico e mental aos trabalhadores. Não restou alternativa senão a habitação nas periferias da cidade para fugir dos aluguéis e do alto custo mercado imobiliário formal. Tal processo, segundo Kowarick, é conhecido como espoliação urbana:

[...] é a somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso a terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores [...]. (KOWARICK, 2000).

A espoliação urbana decorre do processo de acumulação de capital e, também, das lutas e reivindicações cujos objetos são ligados ao direito á cidade

como um todo. Assim, obter melhorias está intimamente ligado à capacidade dos trabalhadores organizados de pressionar o Estado, que funciona como agente privado, sempre alocando recursos para áreas onde residem os grupos de renda média e alta. Assim, o próprio Estado é ator importante no processo de especulação imobiliária e segregação social.

Diante do cenário urbano caótico logo no início da redemocratização do país, em 1985 surge Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), portanto, com o propósito de discutir, articular e elaborar uma proposta global sobre a questão urbana no país com vistas à elaboração da nova Constituição. O MNRU também buscava denunciar a desigualdade social a partir da negação da cidade clandestina.

A questão da reforma urbana vinha sendo discutida desde a década de 1960, com a participação de vários atores da sociedade civil, num contexto onde apenas 50% da população brasileira era urbana, mas as favelas e periferias já existentes nas grandes cidades forneciam amostras do que seria o futuro caso não houvesse uma mudança. A partir do golpe militar, tem início a reversão das propostas de reformas de base, incluindo a reforma urbana, que foram elaboradas durante o governo do presidente João Goulart (MARICATO, 2013).

As tentativas de construção de um marco regulatório para a política urbana tiveram início com a criação do Projeto de Lei nº 775/1983, cuja grande contribuição foi abrir a discussão sobre o solo urbano e introduzir conceitos inovadores de instrumentos que garantiriam a função social da cidade e da propriedade (FERREIRA, 2014).

Após intensos debates nas comissões da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, a Constituição de 1988, pela primeira vez, tratou da problemática urbana com a inserção dos arts. 182 e 183 no capítulo da Política Urbana. Emendas Constitucionais de Iniciativa Popular, principalmente aquela advinda do MNRU, que visavam a garantia da função social da propriedade foram amplamente debatidas, mas muitos instrumentos que visavam o fim da especulação imobiliária foram derrotados neste momento pelas forças conservadoras. Com a emenda popular, o direito público brasileiro passou não somente a garantir a propriedade privada e o interesse individual, mas a assegurar o interesse coletivo quanto aos usos individuais da propriedade.

O art. 182 da Constituição Federal estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano deve garantir a função social da cidade e o bem-estar de

seus habitantes, além de dispor sobre a importância do Plano Diretor municipal, definido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, e então, obrigatório para cidades com população superior a vinte mil habitantes. Nos parágrafos seguintes, estipula que a propriedade urbana cumpre sua função social ao atender às exigências do Plano Diretor, além de delegar, facultativamente, ao Poder Municipal, que sejam estabelecidos instrumentos que sancionem o desrespeito à função social da propriedade urbana, como o parcelamento compulsório, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Tais definições representam uma quebra de paradigma na política urbana, pois, segundo Ferreira (2014), “a propriedade deixa de ser um direito ilimitado, perpétuo, de cunho estritamente individual para ser subordinada à função social”. Já o art. 183 da Lei Maior trouxe dois instrumentos relacionados à questão da habitação: a usucapião urbana para fins de moradia e a concessão de uso especial para fins de moradia.

O déficit social e econômico persistiu nos anos 1990-2000, por meio de uma política neoliberal que agravou a fragilização da cidadania, com a perda ou ausência de direitos, além da precarização de serviços coletivos que garantiam uma gama mínima de proteção pública para grupos carentes de recursos (KOWARICK, 2009). A tragédia urbana brasileira, tal como denomina Maricato (2013), é marcada por problemas ambientais, de saúde e de segurança. A autora ainda destaca que tais problemas não são fruto das décadas perdidas, mas se encontram nas raízes dos cinco séculos de formação da sociedade brasileira.

Em 2001, após mais de uma década de discussão, foi promulgado o Estatuto da Cidade, lei federal nº 10.257, criado para regulamentar o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal. A importância do Estatuto da Cidade não está somente na disposição do conjunto de instrumentos criados para induzir a produção urbana, mas também na regulamentação federal para a política urbana praticada no Brasil. Ao contrário dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, da década de 1970, que não possuíam instrumentos para induzir a implementação dos modelos propostos, os Planos Diretores a partir do Estatuto possuem os mecanismos assegurados para sua implementação, devem ter ampla participação da sociedade civil, e passam a ser um “espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território” (ROLNIK, 2001).

Pesquisas recentes, como a de Oliveira e Biasotto (2011), apontam a ineficiência da maior parte dos Planos elaborados em avançar na promoção da terra urbanizada. Um dos maiores entraves para alcançar tal objetivo é a especulação imobiliária do mercado, e o Estatuto, por meio de instrumentos como o IPTU progressivo, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, visava reter tal especulação, mas foram pouco utilizados. Apesar de inclusos nos textos dos Planos Diretores, sua aplicação direta nunca é possível, pois muitas vezes permaneceram vinculados a legislação complementar inexistente. De acordo com os autores, "a autoaplicabilidade das leis é uma construção social que não é resolvida no meio jurídico, mas na política". A delimitação de áreas populares de moradia e regularização, por exemplo, são mal localizadas, periféricas, longe dos olhos do mercado, perpetuando assim a permanência da população mais pobre na cidade informal.

## 2.2 CONSOLIDAÇÃO DO MERCADO INFORMAL DE TERRA E MORADIA

A população brasileira é marcada por características estruturais na sociedade, por pobreza e desigualdade que geraram relações precárias trabalhistas, de informalidade e baixos salários, levando parte significativa da população a acessar o mercado informal de terra e moradia nas cidades, por configurar como opção mais próxima da possibilidade de endividamento e renda desta parcela (CARDOSO, 2007).

O Brasil transitou por um período de crescimento econômico, entre os anos 40 e 70, quando o Estado buscou investir fortemente na industrialização do país. Este período desenvolvimentista veio associado à urbanização das cidades, marcada por elevados índices de natalidade, a redução de índices de mortalidade e a intensificação da industrialização nas grandes cidades, porém o Estado não investiu em equipamentos e serviços públicos, as cidades cresciam sem planejamento e sem regulação do mercado mobiliário e fundiário. Segundo Cardoso (2007), este processo gerou desigualdade de acessibilidade a recursos e serviços, agravando o processo de especulação com a terra.

As periferias metropolitanas e das capitais e cidades médias cresceram enormemente nas décadas de 60 e 70, produzindo periferias pobres parcialmente integradas à dinâmica urbana, manifestada pela crise do capitalismo, dos choques

do petróleo e na redução dos níveis de acumulação ligados ao modo fordista de organização da economia, fragilizando o papel regulador do Estado. Segundo Santos (1978), os espaços ‘incompletamente organizados’ e as periferias urbanas precárias proliferaram áreas de sub-habitação e ausência de serviços urbanos e sociais básicos.

A cidade neoliberal surgiu nos países europeus a partir da crise do urbanismo modernista fordista, na década de 1980, que por sua vez originou a Nova Política Urbana, caracterizada pelo discurso do multiculturalismo nas grandes cidades. O fator determinante do modelo urbano neoliberal é o retorno do mercado na produção da cidade, ao contrário do fordismo, no qual havia a mediação do Estado na produção das materialidades urbanas, assim como um maior rigor na legislação de uso e ocupação do solo. Acima de tudo, no modelo fordista,

o Estado determinava os rumos do desenvolvimento econômico e consequentemente da reprodução do espaço urbano – para as práticas de apropriação do espaço urbano na sociedade pós-moderna onde a cidade é a “senhora do próprio destino”, e faz de tudo para ingressar no circuito do capital da nova economia urbana contribuiu de sobremaneira para aprofundar os problemas de exclusão territorial e os problemas decorrentes deste processo.(BALTRUSIS, 2005, p.16)

Em tal momento de crise, onde o Estado encontra dificuldades em promover o financiamento dos serviços que outrora era responsável, o mercado se tornou o principal mecanismo de produção da cidade, cujo uso do solo agora passa a coordenar, por meio de privatizações de empresas públicas que prestam e gerenciam serviços urbanos, ou por meio do capital imobiliário responsável pela construção das materialidades necessárias.

A lógica de produção das cidades brasileiras modernas resulta não apenas do Estado e do mercado, mas também da necessidade. Segundo Abramo (2007), a lógica da necessidade é a principal responsável pela produção das cidades populares, marcadas pelo ciclo ocupação – autoconstrução – auto urbanização que consolida o que o autor chama de assentamentos populares informais, ou API's. Quando a lógica da necessidade se integra à lógica de mercado, surge o mercado informal de solo, deixando o Estado à margem da equação.

Para Baltrusis (2005), o mercado informal muitas vezes é a única opção de acesso à moradia para as famílias de baixa renda, mesmo apresentando forte fragilidade jurídica e física dos loteamentos em questão, “isso acontece porque ele oferece, por um lado, uma gama de opções a uma demanda interessada e necessitada de um local para morar” (Ibid., p.05). Contudo, apesar da lógica da necessidade, os assentamentos informais, a irregularidade urbana, não podem ser associados diretamente ao aumento da pobreza, não podendo ser visto como extensão da mesma. Ainda para o autor, a informalidade cresceu à medida que o Estado central foi perdendo sua função reguladora e redistributiva.

O processo de urbanização acelerado desde meados do século XX, aliado à ineficiência do sistema em promover o acesso de toda a população à cidade formal, contribuiu para o crescimento das áreas de ocupação às margens da legalidade, que se tornaram a principal forma de acesso ao solo urbano pelos mais pobres. A produção da cidade informal, portanto, está vinculada à estrutura de provisão de moradia, equipamentos e serviços urbanos inacessíveis à maior parte da população, características do modelo fordista periférico – excludente.

O agravamento da fragilidade do sistema estatal, durante a crise dos anos 1980, gerou como consequências o incremento da ocupação popular e a consolidação do mercado informal de terra urbana. Por sua vez, o mercado informal de solo tem sua existência atribuída principalmente à legislação urbanística elitizada que produziu uma barreira institucional para a provisão de moradias populares. Ele se caracteriza, como qualquer tipo de economia informal, pela produção e troca não submetida às regras do direito comercial, fiscal, urbano, entre outros, e constitui um conjunto de irregularidades em relação à legislação urbanístico-construtiva e ao direito de propriedade (ABRAMO, 2007). Assim, o mercado passa a controlar tanto o mercado imobiliário formal quanto o informal, este segundo se transformando num importante mecanismo de provisão de habitação e solo para os setores populares.

Abramo (2009) observa a preponderância do mercado mobiliário informal, dividido em dois submercados: o de loteamentos clandestinos e favelas - produz o fracionamento das áreas nas periferias e é o principal vetor de expansão da mancha urbana; e o de assentamentos populares consolidados para comercialização ou locação - que densifica as áreas urbanas centrais (mais recente forma de urbanização). Assim, o mercado, tanto formal como informal, acaba por produzir uma cidade híbrida no momento em que funde a ocupação compacta e a ocupação

esparsa num processo retroalimentado – a compactação alimenta a difusão, e a difusão alimenta a compactação, e assim sucessivamente.

### 2.3 CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS E TERRITORIAIS DO MERCADO INFORMAL DE TERRA URBANA

Como característica de uma economia informal, o sistema de regulação informal de compra, venda e locação de terra urbana ou de imóveis deve garantir sua reprodução através do tempo, além de estabelecer medidas que compensem a falta de proteção legal, como o incremento nas relações entre as partes envolvidas, baseadas na confiança e na lealdade. Esta personalização – com foco no indivíduo – das relações contratuais informais garante a segurança das transações, geralmente realizadas a partir de redes de amizade ou parentesco. Como mecanismo adicional, se estabelece uma autoridade local, constituída a partir de inúmeros processos sociais que a legitimem como tal, cuja função é mediar conflitos e assegurar a condição intertemporal e intergeracional dos contratos do mercado informal de solo. (ABRAMO, 2007)

Existem duas características, segundo Abramo (2007), que definem o núcleo básico das instituições informais no mercado informal de solo. A primeira diz respeito ao submercado de lotes e glebas urbanas, que podem ser clandestinos ou irregulares, enquanto a segunda trata do submercado dos assentamentos populares informais consolidados – API's-, caracterizado pela venda e locação de imóveis residenciais ou comerciais. Além disso, o autor aponta como elementos determinantes da estrutura do mercado informal de solo: as características da oferta e demanda de solo; o poder de mercado dos agentes econômicos; as características informacionais do mercado; as características dos produtos comercializados; as externalidades; as racionalidades dos agentes; e o ambiente da tomada de decisão.

Com relação aos elementos estruturais do mercado, observa-se a inelasticidade da oferta no submercado de assentamentos populares em relação ao aumento da oferta, o qual assume um importante papel no crescimento dos preços informais em áreas consolidadas, isto é, que já possuem boas condições de infraestrutura, equipamentos urbanos, comércio e lazer, e na indução de novos



moradores ao mercado de loteamento nas periferias, geralmente em áreas que ainda se encontram em processo de urbanização.

Por sua vez, o submercado de loteamentos se constitui no principal vetor de expansão da malha urbana e age diretamente na dinâmica da periferização, devido ao fato da maior parte das glebas desocupadas encontrarem-se nas franjas da cidade e constituírem atrativos para a população de baixa renda por seus valores mais acessíveis. No entanto, os loteamentos novos são muitas vezes marcados pela inexistência de infraestrutura, serviços e acessibilidade urbana. A lógica de funcionamento desse mercado possui estrutura oligopólica na formação de preços, gerando alta rentabilidade, mas oferece condições flexíveis de compra que se tornam mais um atrativo para as camadas populares.

Para Abramo (2007), a lógica de formação dos preços no submercado de loteamentos é determinada pelos fatores abaixo:

1. Fator ricardiano clássico vinculado aos fatores dos custos de fracionamento da gleba – assim, as características topológicas e topográficas determinam custos de fracionamento diferenciados que serão incorporados no preço final do lote informal.
2. Fator thuneniano de localização – o fator localização do loteamento em relação à sua acessibilidade e à centralidade ponderada pelos meios de transporte disponíveis é um componente que também está incorporado no preço final do lote.
3. Fator de antecipação de infra-estrutura e de serviços futuros – o loteador, ao buscar lotes sem infra-estrutura urbana e não os disponibilizar para os seus eventuais compradores, antecipa que o poder público assumirá essas atribuições no futuro. Assim, os loteadores antecipam o valor futuro de uma área infra-estruturada pelo poder público e cobram hoje o que será ofertado no futuro [...].
4. Fator de ajuste de mercado – esse fator é um multiplicador ou redutor dos preços em função da concorrência oligopolista entre os loteadores e/ou outros sub-mercados informais e formais. A relativa opacidade ou transparência do mercado de lotes informais pode servir de ponderador desses redutores e multiplicadores, pois quanto mais opaco for o mercado em termos informacionais, menor o peso desse fator na determinação do preço final.
5. Fator de facilidade e de flexibilidade nos termos de contratação de créditos informais – a maior facilidade e flexibilidade no acesso a um lote a partir de contratos informais de endividamento familiar (crédito) gera juros



(ou proto-ganho financeiro) de natureza informal. Esses juros informais não estão vinculados às taxas básicas de crédito da economia formal (taxa de juros fixada pelo Banco Central e praticada pelos agentes financeiros formais), mas serão incorporados ao preço final do lote. (ABRAMO, 2007, p.35-36).

A respeito da antecipação da infraestrutura e de serviços futuros em áreas ainda não urbanizadas, promove-se uma constante busca por glebas de baixo valor no entorno da malha urbana, alimentando o ciclo de extensificação contínua da área urbanizada e produzindo, assim, um território informal de característica difusa.

Diferentemente do submercado de lotes, nos assentamentos populares informais consolidados a formação de preços é baseada em duas externalidades principais: a primeira consiste na liberdade urbanística e construtiva que promove a compactação na ocupação do território; a segunda é marcada pelas relações interpessoais na comunidade, por meio de uma dinâmica de trocas pautada na confiança, que constitui a chamada economia solidária (ABRAMO, 2007). A liberdade urbanística é um atrativo na medida em que proporciona uma vantagem importante em relação ao mercado formal do solo, ao permitir a expansão gradativa da edificação de acordo com as necessidades dos moradores. Já a externalidade comunitária é vantajosa ao permitir o acesso a bens e serviços sem a necessidade de desembolsar recursos. Ambas as externalidades tendem a ser capitalizadas nos preços do solo, pois a demanda do mercado busca tais características. Outra característica dos API's é a diversidade social interna que promove a segmentação dos mercados imobiliários intrafavelas – quanto mais consolidada é a área, ou seja, quanto maior a oferta de infraestrutura, comércio, serviços e lazer, mais elevado se torna o custo de mercado, assim como as melhorias realizadas nos imóveis contribuem para a elevação de seu valor (ABRAMO, 2003).

As externalidades mencionadas no parágrafo anterior constituem preferências locacionais dos moradores, ao lado de itens como a proximidade do trabalho, acessibilidade à área central da cidade, as características da vizinhança, as condições de trabalho na própria comunidade e a rede de relações já existente.

O processo de compactação ocasionado pelos API's é resultado de um crescimento no custo de deslocamento urbano, o que causa um retorno dos pobres às áreas mais centrais da cidade por meio da comercialização e locação de imóveis informais. O aluguel tem se tornado a principal forma de provisão habitacional para

os setores populares que, associado a condições de trabalho precárias, não dispõem de capital inicial suficiente para a aquisição de moradia ou lote, até mesmo por que o alto custo dos aluguéis impede algumas famílias de realizar uma poupança. Além disso, o aluguel constitui uma forma de incremento de renda de famílias que disponibilizam um cômodo ou parte de seu lote para a ocupação por inquilinos.(ABRAMO, 2007)

O submercado de assentamentos populares informais consolidados, tanto através da comercialização quanto em função da locação, contribui para produzir uma cidade informal compacta e verticalizada por meio da precarização do habitat popular e o aumento da densidade populacional. Por sua vez, o submercado de loteamento, por sua crescente periferização, acaba por produzir uma cidade informal de característica difusa e que provoca a ineficiência no uso do solo urbano. É esta combinação que leva Abramo(2007) a adotar o termo “com-fuso” para designar o conjunto da cidade informal, porém, o autor percebe que esse tipo de produção do espaço também é consequência do mercado formal de imóveis. Além disso, o mesmo autor identifica que ambos os submercados produzem retroalimentação entre eles, no qual um gera demanda para o outro, devido à relativa inelasticidade na oferta de imóveis nas API's, promovendo de forma crescente a estrutura de cidade “com-fusa”.

Contudo, uma área de loteamento pode vir a constituir uma API consolidada no futuro. Uma área compacta informal se inicia na ocupação de um lote urbano, na qual o morador constrói de forma rápida uma moradia precária e ao longo do tempo se investe na melhoria da residência, até que é possível desmembrar a unidade residencial para acolher novos membros da família ou até mesmo para aluguel.

O mercado imobiliário formal, ao contrário do informal, existe sob a égide do ordenamento jurídico-político do Estado e constitui no principal vetor de produção residencial do solo formal. A imobilidade territorial, o alto valor agregado e o longo período de depreciação são peculiaridades do produto disponibilizado pelo mercado formal e colocam um problema para a reprodução do capital imobiliário. A segmentação do mercado aparece como uma forma dos capitais imobiliários se libertarem destes fatores restritivos, permitindo uma redução dos riscos dos empreendimentos imobiliários.

Do ponto de vista da demanda, a segmentação socioeconômica promove uma homogeneidade socioespacial do entorno residencial. Tal distinção espacial

hierarquizada constitui a espacialização das divisões de classe na sociedade. O desejo de determinado grupo de residir próximo aos seus próximos, aliado ao sentimento de rejeição àqueles grupos que não possuem identidades comuns, também gera um mecanismo que garante a segregação e desigualdade socioespacial urbana.

Assim, o mercado atua na depreciação fictícia dos imóveis, na busca de uma distinção espacial entre grupos, fazendo com que as camadas mais baixas venham a adquirir os imóveis depreciados, e as camadas mais altas, que saíram dos imóveis antigos para novos empreendimentos, passam a habitar novas áreas da cidade. Este mecanismo utilizado pelo mercado imobiliário formal, a inovação espacial, cria uma diferenciação no produto para atender a determinados grupos.

A ação localizada de alguns capitais, no entanto, pode gerar uma série de efeitos correlatos em cascata, na maior parte, do alto da pirâmide social para baixo. Dessa forma, a contínua promoção de inovações espaciais para as camadas sociais superiores inicia um processo de extensificação da cidade formal. O efeito reverso do processo de inovação espacial, que é responsável pela produção da estrutura formal difusa, é a compactação da estrutura de uso formal do solo quando as famílias de menor renda que passaram a habitar os antigos imóveis depreciados e também novos empreendimentos dedicados a este estrato (imitação da inovação espacial). Geralmente, as dimensões reduzidas destes imóveis contribuem para elevar a densidade domiciliar e predial (BALTRUSIS, 2005). A imitação da inovação espacial pelas camadas inferiores, ao induzir o uso mais intensivo do solo, pois também é marcado por habitações de dimensão reduzida, também provoca a compactação da cidade formal.

Dessa forma, podemos perceber que a atuação dos mercados imobiliários urbanos, tanto o informal quanto o formal, acaba moldando uma cidade “com-fusa” ao reproduzir processos contínuos e fechados de compactação e extensificação:

[...] enquanto a inovação promove uma diferenciação do estoque residencial, a sua imitação reafirma uma tendência contrária de homogeneização do estoque. Dessa maneira, a inovação produz uma forma urbana difusa, enquanto a imitação produz uma estrutura compacta. Outra vez, mas agora para a territorialidade formal da cidade, vemos que o funcionamento do mercado imobiliário produz uma estrutura urbana com uma forma de uso do solo COM-FUSA. (ABRAMO, 2007, p.49).

Para Baltrusis (2005), o Estado também é um agente responsável pela formação do preço do imóvel através do seu poder de investimento, investindo em equipamentos de uso coletivo nos locais por ele determinados. Os agentes mobiliários, sejam do mercado formal ou informal, capitalizam esses investimentos em suas vendas.

Ainda segundo Baltrusis (2005), existe uma dicotomia entre a cidade legal e a real, cuja produção se dá sem atender às mínimas regras urbanísticas, através de uma população que foi impedida de participar das decisões sobre o espaço urbano em que habita. Para Fernandes e Alfonsin (2003), este processo justifica-se pela lógica do mercado imobiliário mercantilista, de um lado, que se estrutura sobre os alicerces da propriedade privada; e por outro lado, as elites proprietárias têm seus interesses correspondidos pelo arcabouço da gestão e da legislação urbanística das cidades.

Surge, portanto, a necessidade de coordenação e controle público da liberdade de mercado para que se possa alcançar a produção de uma cidade mais justa do ponto de vista do acesso e da distribuição da riqueza.

## 2.4 AS FORMAS DE IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA DOS LOTEAMENTOS URBANOS

Os espaços informais de moradia são constituídos por todas as tipologias que foram geradas através de um processo de produção do espaço urbano que se realiza à revelia das normas urbanísticas com o objetivo de atender às necessidades habitacionais de seus residentes. (SILVA, 2012, p.119) Favelas, loteamentos clandestinos e irregulares - se diferenciam pelo agente social responsável por sua produção, pelas formas de irregularidade e a morfologia espacial produzida.

Valladares (2005, p. 26) caracteriza favela<sup>2</sup> como conjunto de barracos aglomerados sem autorização ou conhecimento do Poder Público municipal (a quem cabe autorizar o parcelamento do solo urbano) tipologia não abordada no presente trabalho. O loteamento irregular é aprovado pelo Poder Público, porém pode ter sido

---

<sup>2</sup> Na década de 1920, a palavra favela tornou-se um substantivo genérico para designar um tipo de habitat pobre, proveniente de uma ocupação irregular e quase sempre situado nas encostas dos morros. (VALLADARES, 2005, p. 26)

executado em desacordo à legislação, ou não foi registrado em cartório. A principal diferença entre eles e os clandestinos é a aprovação junto ao órgão público competente. (GASPARINI, 1993, p.3-4)

Conforme Pasternak (2010), é comum a frequente confusão nos conceitos jurídicos e urbanísticos com relação aos loteamentos clandestinos e loteamentos irregulares. A irregularidade de um loteamento provém de irregularidades jurídicas e urbanísticas, Pasternak (2010) classifica as irregularidades urbanísticas:

- O loteador obtém a aprovação do projeto de loteamento pelos órgãos competentes do Município, efetua o registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis, mas não executa as obras de infraestrutura necessárias que constavam do projeto aprovado;
- O loteador não executou vias públicas de circulação e/ou a demarcação de logradouros públicos (implantação de equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público);
- O projeto de loteamento foi aprovado pelo Poder Público, mas a obra não atende ao traçado oficial do loteamento;
- Combinações diversas entre os itens acima. (Ibid, p.1)

Contudo, os loteamentos clandestinos surgem independentemente da elaboração de um projeto de parcelamento e não se submetem a qualquer legislação urbanística. Além dos loteamentos, ocupações urbanas também se manifestam sob a forma de assentamentos informais, cujo fator impulsionador é a necessidade, e configuram territórios de densidade populacional e construída maiores que em loteamentos irregulares ou clandestinos.

O IPEA (2002, p.142, apud. PASTERNAK, 2010) classifica os parcelamentos de solo urbano da seguinte forma:

- Parcelamento regular: preenche as exigências da legislação federal, estadual e municipal. Necessita ser aprovado pela prefeitura, executado conforme o projeto aprovado e registrado no Cartório de Registro de Imóveis;
- Parcelamento irregular: o projeto está aprovado, porém não respeitou as exigências físicas, jurídicas ou administrativas. As irregularidades podem ser: técnicas - referentes à implementação das diretrizes do parcelamento, uso e ocupação estabelecidos na aprovação; físicas, relacionadas à implantação do loteamento e à execução de infraestrutura conforme

cronogramas e projetos aprovados; jurídicas - relativas à garantia do direito de propriedade, inerentes à forma de aquisição, à destinação e à localização do terreno; administrativas são relativas às condições de registro do parcelamento e ao seu cadastro.

- Parcelamento clandestino: executado sem quaisquer licenças, não está em acordo com as exigências jurídicas e administrativas, muitas vezes também está em descumprimento às normas físicas e técnicas;
- Favela: assentamento precário com origem na ocupação irregular de áreas públicas ou particulares, de forma gradual ou organizada;
- Cortiço: habitação coletiva precária na forma de aluguel, onde várias famílias coabitam, e sua precariedade é proveniente da aglomeração e das condições de insalubridade de habitação.

Com base nas regras e critérios da lei federal de parcelamento do solo urbano, nº 6.766 de 1979, que as cidades se expandem legal e regularmente. A margem destas regras, a expansão seria ilegal e irregular. É a partir da referência da lei federal que, não respeitados seus critérios e exigências, os parcelamentos são considerados irregulares ou ilegais. Considerando as bases históricas e as características de formação da cidade informal brasileira, o próximo capítulo realizará uma leitura histórica da legislação federal de parcelamento do solo urbano, e da legislação do município em análise, Rio Branco do Sul, tendo em vista sua inserção na Região Metropolitana de Curitiba.

### **3 A LEGISLAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO NO BRASIL E EM RIO BRANCO DO SUL**

O presente capítulo realiza, primeiramente, uma pesquisa bibliográfica da formulação histórica da legislação federal de parcelamento do solo, estabelecendo uma ordem cronológica que se inicia com a Lei de Terras de 1850 e finaliza com a aprovação da Lei Lehman de 1979.

Em seguida, por meio de um estudo documental, onde foram analisadas leis municipais<sup>3</sup> e documentos obtidos em órgãos governamentais, delineou-se o histórico de ocupação do município de Rio Branco do Sul, e as leis municipais urbanas dispostas em ordem cronológica.

Finalmente, abordou-se o Plano de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo da Região do Karst da Região Metropolitana de Curitiba elaborado pela COMEC em 2002, amparado pela lei especial de Proteção dos Mananciais da RMC (12.248/1998), e de que forma suas restrições de ocupação refletiram na lei de Uso e Ocupação do Solo de Rio Branco do Sul (989/2012).

Flick (2009) afirma que em um estudo documental, os documentos funcionam como meios de comunicação, tendo sido elaborados com alguma finalidade, sendo importante compreender para quem ele foi produzido, por quem e com qual finalidade. O pesquisador deve contextualizar a informação. (Flick, 2009: 234)

A pesquisa documental e a bibliográfica são semelhantes, pois usam de documentos como objetos de investigação, porém distintas devido a fonte dos documentos. No primeiro caso, denominam-se de fontes primárias, as quais não receberam nenhum tratamento analítico como relatórios de pesquisas ou estudos, memorandos, atas, leis, autobiografias, reportagens, cartas, diários, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação; no segundo, as fontes são secundárias, já tornadas públicas e geralmente são de domínio científico. (OLIVEIRA, 2007)

Realizar o cruzamento das análises possibilitará compreender por meio de uma linha do tempo, como e quando o arcabouço legislativo urbano do município de Rio Branco do Sul se inseriu no processo de regulação e disciplinamento do

---

<sup>3</sup> Disponibilizadas na Câmara de Vereadores do Município de Rio Branco do Sul (2017).

parcelamento do solo urbano no Brasil, além de se somar aos dados da pesquisa empírica expostos no próximo capítulo para comprovar um dos objetivos estabelecidos pela presente pesquisa.

### 3.1 A REGULAÇÃO FEDERAL DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

A expansão das cidades brasileiras é promovida pelo parcelamento do solo urbano, mais precisamente, pela abertura de novos loteamentos que acomodam edificações e, principalmente, a moradia.

Este processo passa intrinsecamente pela constituição da propriedade privada no Brasil. Compreender a formação do arcabouço legislativo sobre o parcelamento do solo, não pode estar desassociado deste processo. As terras, quando no período colonial, eram de domínio régio, passam ao público e posteriormente para o domínio privado através da Lei de Terras de 1850.

A Lei de Terras foi o marco de transição da forma de apropriação territorial colonial para a sociedade moderna, cuja propriedade é de domínio privado. As sesmarias, extintas em 1822, depois de uma vigência de 300 anos, foi a ordenação jurídica da apropriação territorial que a metrópole impôs a colônia enquanto durou seu domínio sobre ela. Com o objetivo de ocupar produtivamente a colônia, essas terras eram doadas com a condição de serem aproveitadas dentro de um prazo e, cultivando o açúcar, a agricultura aqui instalada era latifundiária, monocultora e escravista. Até meados do século XVII, a colônia não tinha oponentes no mercado internacional de produção açucareira, e a ocupação do território se deu, principalmente, por meio da expansão canavieira. A ocupação progressiva e desenfreada fez com que a metrópole criasse medidas de aumento de controle sobre a concessão das sesmarias, como em 1695, a obrigação do pagamento de um foro incidente sobre as terras e, em 1697, a fixação de limites para o tamanho das concessões (SILVA, 1996). Até o final do século XVII, a metrópole não possuía rigor na fiscalização do cumprimento dos critérios de concessão das sesmarias, ao tentar mudar seu posicionamento, esbarrou na resistência dos colonos, não surtindo assim os efeitos desejados e a situação de informalidade crescia ano após ano.

A colônia cresceu demográfica e economicamente durante o século XVIII, e parte deste crescimento se deu devido à mineração. Neste século, a posse foi a



forma de apropriação que foi disseminada pelo território brasileiro, mesmo a metrópole buscando controlar tal processo da expansão territorial da colônia.

Nos primeiros séculos da colonização, a posse representou a forma de ocupação, também, do pequeno agricultor que não possuía condições de solicitar uma sesmaria à metrópole. A posse também assumiu grandes latifúndios, sendo seu limite estabelecido pelo próprio posseiro. Não havia cumprimento das exigências legais da época, como demarcação e medição das terras. No final do século XVIII, a mineração entrou em declínio e a agricultura ressurgiu, redirecionando o fluxo populacional ao litoral, que outra vez a mineração interiorizou. Junto a isso, ressurgem as grandes ocupações e explorações do solo.

Sem informações claras das demarcações das terras apropriadas, autoridades coloniais cediam sesmarias em terras já ocupadas. E mesmo as autoridades criando inúmeros decretos, cartas régias, portarias, em nada alterou a desordem implantada no processo de apropriação territorial da colônia.

No início do século XIX, o conflito entre posseiros e sesmeiros se fazia fortemente presente, além da desordem no controle e fiscalização dos títulos concedidos, levando ao término o regime de sesmarias no dia 17 de julho de 1822, simultaneamente à declaração de independência do Brasil. No período entre 1822 e 1850, a posse tornou-se a única forma de aquisição de domínio sobre as terras. O novo Estado estava em fase de consolidação, assim como a classe dos proprietários de terras.

Conforme Furtado (1964), a expansão cafeeira da primeira metade do século XIX só foi possível diante da existência de terras disponíveis, porém sem ordenamento jurídico, provocando homéricas disputas e conflitos por demarcação de divisas entre sesmeiros e posseiros.

Contudo, a necessidade de regulamentar a propriedade da terra era do interesse de todos os proprietários, porém, o tipo de agricultura extensiva e predatória conflitava com esta necessidade, já que o objetivo era expandir a cobertura de terras por meio da posse e do trabalho escravo.

Na década de 1840, o Estado buscava a ordenação jurídica da propriedade da terra, visando seu próprio desenvolvimento, não aceitando que a questão da apropriação não estivesse sob sua regulamentação e controle.

Quando a lei de 1850 foi promulgada, parte significativa do território estava desocupada, e dentre os objetivos da nova lei – principalmente, regularizar a

propriedade daqueles terrenos que já estavam ocupados, - estava o anseio em determinar regras para o acesso às terras devolutas. O termo devolutas, definido pela própria lei, referia-se às terras ainda vagas, cuja ocupação por meio da posse era vedada pela lei de 1850.

A lei de 1850 tinha como um dos seus objetivos demarcar e vender as terras devolutas, passando-as ao domínio privado, estabelecendo normas pelas quais sesmeiros em situação irregular e posseiros se tornariam proprietários das terras que ocupavam. Neste período, o tráfico de escravos estava proibido e a imigração de mão-de-obra europeia era incentivada.

Não sendo mais o Estado que concedia o domínio das terras, a Lei de Terras estabeleceu que a apropriação de terras no Brasil se daria por meio da transação de compra e venda, transformando o lote em mercadoria.

No entanto, a posse ainda era um meio pelo qual as terras devolutas passavam para o domínio privado. Algumas legislações que surgiram após a lei de 1850, modificavam alguns aspectos desta lei como: a data de validade das posses havia sido prorrogada até início do século XX ou depois; os prazos para regularização das sesmarias e legitimação das posses.

Segundo Marx (1991), com a proclamação da República em 1889, e a promulgação da primeira Constituição do Brasil, em 1891, o país que passa a ser constituído por três poderes – legislativo, executivo e judiciário – não mais tinha influência direta da Igreja, principalmente no que se refere ao espaço urbano, quando antes as terras eram doadas ou aforadas pela Igreja, agora são de competência do Estado. Além destas significativas mudanças, a Constituição estabeleceu que as terras devolutas passassem para o domínio dos estados, e conforme Osório Silva (1996), os fazendeiros-posseiros mantinham boas relações com as autoridades estaduais, visando sua proteção e consentimento, já que para que a terra fosse legalizada, eles deveriam manter-se por muito tempo sobre elas. Este período é marcado pelo fenômeno do coronelismo, quando os coronéis aproximavam-se das oligarquias estaduais para impedir que fossem expulsos de suas terras e para obter seu consentimento ao praticarem violência com os posseiros de poderio menor que viessem a se instalar sobre a terra.

Ainda que o regime da posse não tenha sido estancado, conforme Leonelli (2010), a lei de 1850 é como um marco no regime da propriedade brasileira. A

constituição da propriedade territorial brasileira moderna tem sua origem nos marcos estabelecidos e adaptados pela lei de 1850 (SILVA, 1996, p.343).

Com a Lei de Terras, surge o lote passível de ser comercializado, e consequentemente, a figura do loteador e os loteamentos. Para que um pedaço de terra fosse vendido, deveriam ser demarcados seus limites em planta, assim como sua área (MARX, 1991). Até a primeira década do século XIX, a posse, as concessões de terra e o aforamento, permanecem ativos, porém com a nova possibilidade da compra e da venda. Os posseiros, resistentes ao novo processo, ainda privatizavam suas terras por meio da posse.

A urbanização brasileira se desencadeia em diferentes momentos, e inicia-se com a viabilidade trazida pela Lei de Terras de dividir as glebas em frações menores de terra. O primeiro momento, conforme Milton Santos (1994), é a urbanização pretérita, de 1530 até final do século XVIII. Somente no século XIX, a urbanização se expressa consideravelmente, e segundo Leonelli (2010),

Na transição do século XIX para o XX, a urbanização torna-se mais presente no país, as cidades se expandem, outras surgem e com elas a demanda por novas áreas urbanas. [...] A demanda por lotes cresceu proporcionalmente ao processo de urbanização e industrialização. Porém, a existência do loteamento é anterior a sua regulação urbanística e administrativa. Estas vão sendo construídas a reboque do efeito da Lei de Terras. (LEONELLI, 2010, p.52-53).

Em 1920, o índice de urbanização brasileiro era de 10,7%, triplicando em 1940, para 32% (SANTOS, 1994 apud. LEONELLI, 2010, p. 56). O controle do solo urbano, diante deste processo de urbanização impulsionado pela rápida produção de lotes, de responsabilidade da administração pública, passa a ser executado pela esfera municipal já no início do século XX.

Rio de Janeiro e São Paulo são os primeiros municípios a aprovarem legislações sobre arruamentos e loteamentos, em 1904 e 1905 respectivamente.

Na esfera federal, a regulação do parcelamento do solo se inicia através do Decreto Federal 58 de 1937, e pode ser dividida em três grandes momentos, segundo Bonduki (2007):

- Década de 30: momento de expansão da quantidade de lotes, por meio de um padrão periférico de ocupação. A legislação da época visava à

segurança do comprador de lotes à prestação, o DL 58/37 era a lei vigente;

- Década de 70: a lei federal nº 6.766/1979 marca o período e seu objetivo era, além de controlar a expansão dos loteamentos clandestinos, garantir a qualidade da infraestrutura nos novos loteamentos;
- Início do século XXI: o autor cita a discussão a respeito da revisão da LF 6.766, porém, posteriormente a publicação do seu artigo, este período passa a ser marcado pela aprovação de duas leis sobre a regularização fundiária, a LF 11.977 de 2009 e a LF 13.465 de 2017 que altera a anterior.

Na década de 30, período de investimento na industrialização do país, estruturava-se uma sociedade urbano-industrial, as cidades se estendiam por meio da proliferação dos loteamentos e grandes obras urbanas. As cidades recebiam a mão de obra assalariada que buscava o acesso à moradia. O DL 58/37 é promulgado em meio ao processo de urbanização acelerado das cidades brasileiras. Segundo Leonelli (2010),

O DL nº58 de 10/12/37 teve como objetivo amparar o comprador de lotes nas transações de compra e venda, uma vez que o art. 1.088 do Código Civil vigente permitia o arrependimento do negócio antes da assinatura da escritura. (LEONELLI, op. Cit., p. 81).

O DL 58/37 eliminava a possibilidade de arrependimento da venda, além de registrar a venda em Cartório de Registro de Imóveis, principalmente aquelas realizadas à prazo, as quais traziam maior risco de arrependimento.

Para os urbanistas da época, que visavam a regulação e o controle da expansão urbana, o Decreto 58/37 foi insatisfatório, porém processos defendidos por eles foram atendidos como: plano do loteamento e planta da gleba – ambos documentos deveriam obter a aprovação prévia pelo município-; responsabilidade técnica de profissional habilitado; caracterização do entorno; definição das áreas e numeração dos lotes; e dimensões das vias e espaços livres.

O decreto nº58/37 se voltou a aspectos formais de planta, títulos de domínio e caderneta de prestações, relegando aos municípios, que eram omissos

em legislar sobre este tema, regulação das restrições urbanísticas. Consequentemente, o controle urbanístico inexistia, por inexistir legislações municipais sobre o loteamento na grande maioria das cidades do país, com exceção apenas em algumas capitais. (MEIRELLES, 1959, apud. LEONELLI, 2010).

Além de não tratar do controle urbanístico, o decreto não estabelecia sanções aos loteadores que não cumprissem suas exigências. Muitos sequer registravam os loteamentos, driblando também a comprovação da propriedade e a aprovação do projeto na prefeitura. O surgimento de loteamentos clandestinos foi beneficiado por esta lei, devido a ausência de punição aos infratores e à omissão quanto a garantia dos aspectos urbanísticos. Para Bonduki (1998), o DL 58/37 privilegiava os aspectos jurídicos dos loteamentos, assegurava os direitos dos compradores, mas não estabelecia um controle urbanístico.

No período de 1945 a 1980, o país passa por fortes transformações econômicas e demográficas refletindo em uma sociedade que deixou de ser rural e passou a ser urbano-industrial (FARIA, 1991). Os trabalhadores rurais buscavam trabalho em regiões mais atrativas economicamente, aumentando significativamente a mobilidade do campo à cidade. A década de 60 ficou conhecida como os anos de inflexão nos dados demográficos brasileiros. (LEONELLI apud. SANTOS, 1994). O índice de urbanização em 1950 era de 36,16%, passando para 68,86% em 1980 (IBGE, censos 1950 e 1980).

Até a década de 1940, os lotes periféricos eram vistos como forma de investimento nas grandes cidades. Com a inversão demográfica, passaram a ser vistos como solução imediata à moradia. O loteamento é uma solução para habitação, principalmente daqueles trabalhadores que chegam aos redores da indústria em busca de trabalho.

Durante as quatro décadas que antecederam a aprovação da Lei Lehman, lei federal nº 6.766 de 1979, nada foi feito pelo Estado para coibir a proliferação dos loteamentos clandestinos no país. Nenhum instrumento jurídico foi criado, possibilitando o acesso das camadas populares a esses loteamentos, e consequentemente à moradia, sendo assim esse quadro foi a solução para o acesso à habitação sem os mecanismos de intervenção na questão da propriedade privada ou de políticas públicas para esta camada de trabalhadores dada a ausência do Estado. O acesso à moradia se constitui em um dos objetivos principais das famílias

brasileiras, para isso é necessário acessar a terra, o lote, seja ele provido de infraestrutura ou não, legal ou informal.

O debate quanto à necessidade de elaboração de lei federal que regulamentasse e ordenasse as novas áreas urbanas e seus parcelamentos foi construído ao longo destas quatro décadas e cada vez adquiria mais força. Os municípios não possuíam legitimidade para impedir as transações comerciais dos lotes de loteamentos que não possuíam sua aprovação, uma vez que a venda era legalizada nos cartórios sem a exigência da aprovação prévia. A dificuldade dos municípios e dos estados em coibir a venda dos loteamentos clandestinos, cuja infraestrutura era nula, gerando desordem urbana e ônus à administração pública, se intensificou a partir dos anos 50, quando o Brasil de rural passou a urbano, e a pressão por uma lei federal era cada vez maior. A preocupação com a doação de áreas para o domínio público e a implantação de infraestrutura nos loteamentos eram os principais norteadores do debate.

Conforme Leonelli (2010), muitos municípios já haviam regulamentado o parcelamento do solo, porém a maioria estava a espera de uma legislação federal. Finalmente, em 1979, uma lei federal que disciplina o parcelamento do solo no Brasil é aprovada, e seu texto possibilitou que estados e municípios estabelecessem leis complementares, adequando-as à realidade regional e local de cada território.

De acordo com a nova lei federal de parcelamento do solo urbano, nº 6.766 de 1979, para que recebesse o nome de lote, a terra deve ser parcelada em forma de loteamento, e provida de infraestrutura básica. A lei estabelece duas tipologias de parcelamento de solo, o loteamento – quando houver abertura de vias - e o desmembramento – sem abertura de vias, admitindo parcelamento para fins urbanos somente dentro da zona urbana ou de expansão urbana.

Dentre as principais exigências ao loteador estão:

- A destinação de 35% do total da área parcelada ao Poder Público municipal, para as vias públicas e para implantação de equipamentos de uso comunitário;
- O lote deve ter área mínima de 125 m<sup>2</sup>, com frente mínima de 5 metros, exceto para conjuntos habitacionais de interesse social;
- Executar infraestrutura básica, com vias de circulação, lotes e quadras demarcados, captação das águas pluviais, iluminação pública,

esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar;

- Demais exigências de ordem burocrática e administrativa, como a apresentação do projeto, contendo desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras com duração máxima de quatro anos, à Prefeitura Municipal. A LF estabelece que aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento na prefeitura, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, junto a demais documentos como o título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, e as certidões negativas. Após o registro, o loteador possui um prazo de até dois anos para executar a infraestrutura mínima estabelecida pela LF e deve manifestar competente instrumento de garantia para a execução das obras.

A LF 6.766/79 também condiciona a aprovação dos empreendimentos aos estados, necessitando de anuência prévia para os seguintes casos: parcelamentos situados em áreas de interesse especial definidas pelo governo estadual ou federal; parcelamentos de glebas que abrangem mais de um município, ou em áreas limítrofes, em regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas definidas por leis; loteamentos com área superior a 1.000.000 m<sup>2</sup>.

Parte do texto da lei é destinada ao registro do loteamento, dos contratos e condições de compra e venda, onde é taxativa ao coibir a venda de imóveis que não tenham sido anteriormente registrados em Cartório de Registro de Imóveis. A lei determina as punições ao loteador e, também, ao oficial do Registro de Imóveis que registrar o parcelamento, caso as exigências legais não tenham sido executadas em conformidade.

A criminalização do loteamento clandestino é estabelecida por meio da LF 6.766/79, ao caracterizar como crime a execução de parcelamentos do solo sem a autorização do órgão público competente, estipulando pena restritiva de liberdade de um a quatro anos ou multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário vigente no país.

Para Maricato (1998), a Lei Lehman trouxe mudanças significativas para o espaço urbano ao distinguir o público do privado, estabelecendo alinhamento das fachadas e calçadas, ordenamento das vias e das casas, através da demarcação da propriedade privada por meio das dimensões dos lotes e vias públicas.



A lei de parcelamento do solo sofreu algumas alterações em 1999, através da lei nº 9.785, cuja principal alteração foi a possibilidade dos municípios legislarem sobre as áreas mínimas para o sistema de circulação, para áreas de lazer e uso público, e para equipamentos urbanos.

### 3.2 A REGULAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL

#### 3.2.1 Rio Branco do Sul no contexto metropolitano

A pesquisa tem seu recorte de análise em Rio Branco do Sul, município situado a noroeste de Curitiba, com área territorial de 816,712 km<sup>2</sup>, sendo somente 14,22 km<sup>2</sup> urbana (ITCG-PR, 2017). Conta com uma população de 30.350 habitantes (IBGE, 2010), 71,92% urbana, segundo IPARDES (2010). O grau de urbanização de Rio Branco do Sul é de 68,33% (para o ano de 2000), apesar da maior parte do território ser área rural, demonstrando o vínculo da cidade com a capital metropolitana, principalmente devido às relações de trabalho e estudo da população do município com a metrópole.

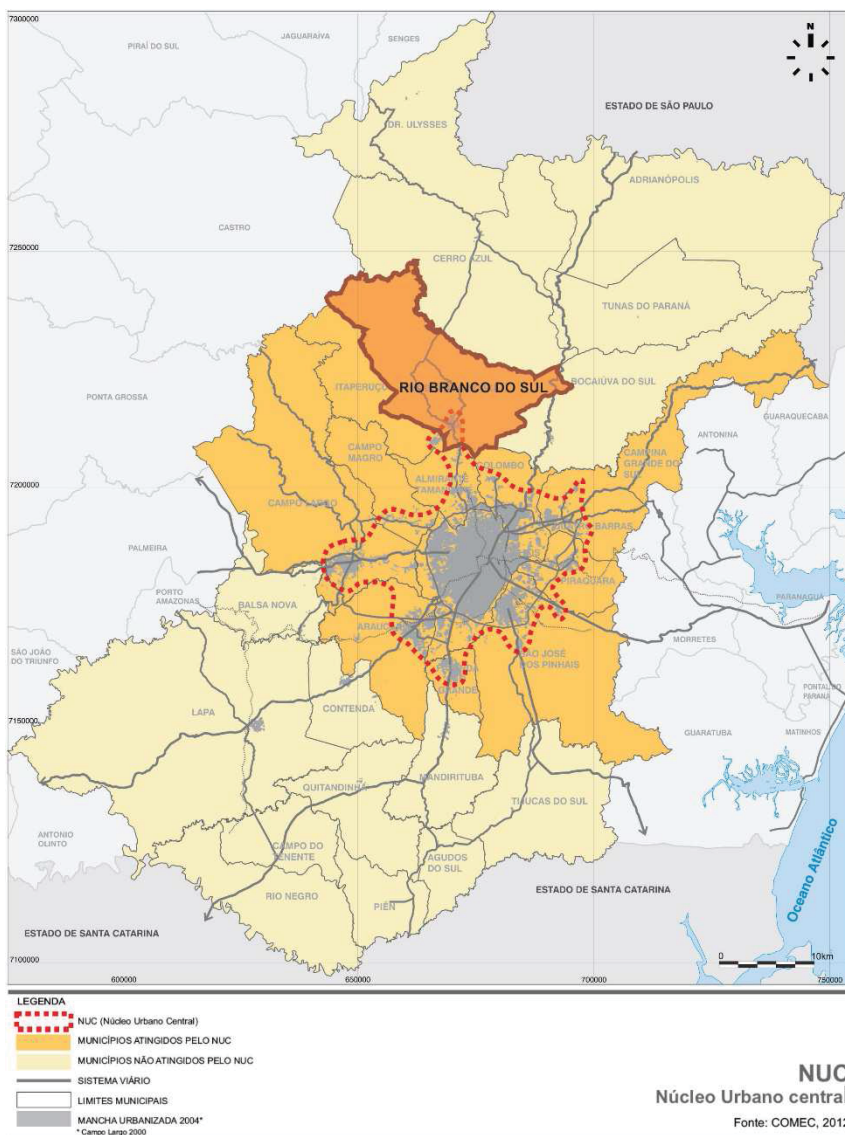
Integra a Região Metropolitana de Curitiba desde sua instituição através da Lei Complementar Federal nº14 de 1973, quando somente 14 municípios compunham a rede metropolitana. Atualmente, a RMC é formada por 29 municípios, cujo NUC - Núcleo Urbano Central<sup>4</sup> é constituído por 11 municípios, sendo um deles Rio Branco do Sul.

---

<sup>4</sup> NUC - Núcleo Urbano Central: nomenclatura criada pela Coordenação da região Metropolitana em 1996, por meio do Plano Metropolitano, para designar a malha urbana conurbada e os municípios com forte interação com o pólo metropolitano.



FIGURA 1– MAPA DE LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL NO NUC



FONTE: Adaptado de COMEC (2012).

O território institucional da RMC se estende até os limites do estado, ao norte com o estado de São Paulo, e com o de Santa Catarina ao sul, e possui uma aglomeração metropolitana na sua porção central, com características fortemente metropolitanas: densa, urbanizada, continuamente ocupada - este recorte central caracteriza uma "área de concentração de população (ACP)", da qual Rio Branco do Sul faz parte. Segundo IBGE (2008), essas áreas correspondem a grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da

população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho e estudo.

De acordo com os critérios de análise do IBGE, Rio Branco do Sul compõem a ACP da Região Metropolitana de Curitiba. Mais precisamente, seu grau de interação à dinâmica de metropolização é médio<sup>5</sup>. De acordo com o IBGE (2010), 657 pessoas saem diariamente de Rio Branco do Sul para estudar na capital - representando 1,27% dos fluxos de entrada para estudo da Região Metropolitana -, enquanto 3.119 pessoas saem para trabalhar - 2,71% dos fluxos de entrada para trabalho da RMC - de 5.711 ocupados, representando 54,61% dos ocupados no município. É considerado município "baixo evasor", fluxo de saída - quando a população foge do padrão, segundo tamanho e direção dos fluxos pendulares. (MOURA; DELGADO; CINTRA, 2014)

A renda média domiciliar per capita é de R\$ 539,02 (IBGE, 2010), e seu IDHM é de 0,679 - considerado médio-, ocupando a 2.462ª posição no ranking IDHM Municípios 2010 (PNUD, IPEA e FJP, 2010), a vulnerabilidade à pobreza é de 30,27%. (PNUD, Ipea e FJP, 2010)

Tem influência na dinâmica econômica da região, Rio Branco do Sul junto com Campo Largo, Pinhais e Colombo representam 8,19 % do Valor Adicionado Fiscal da RMC (SEFA, 2011), tendo a indústria cimenteira e a extração de calcário como as principais atividades econômicas do município. Esses municípios juntos acumulam 38,3% da população da região.

### 3.2.2 Histórico de ocupação do município de Rio Branco do Sul

A origem de Rio Branco do Sul se deu em um arraial de mineradores, em aproximadamente 1790. Segundo Veiga Lopes (2007),

[...] na lista de ordenações da vila de Curitiba, do ano de 1790, era encontrada a povoação da Ribeira de Nossa Senhora do Amparo, onde era o capelão frei Antonio Silva, e onde moravam o capitão Antonio José da Silva e mais 24 famílias. (ibid., p.802)

---

<sup>5</sup> Segundo Observatório das Metrôpoles, em análise realizada por meio dos componentes principais: população, grau de urbanização, percentual de trabalhadores em ocupações não-agrícolas, densidade populacional dos setores não-urbanos, Produto Interno Bruto - PIB, total de rendimentos, entrada e saída por movimento pendular e porcentagem de entrada e saída de movimento pendular.



Conforme dados obtidos no Instituto de Terras e Cartografia do Paraná, a concessão de títulos para onde hoje se localiza o perímetro urbano de Rio Branco do Sul teve início no ano de 1908 e o último título concedido data de 01 de fevereiro de 1955, demonstrando a tardia evolução urbana do município que ainda na década de 1950 possuía resquícios de uma sociedade colonial por meio da doação de terras através de títulos.

TABELA 1 – RELAÇÃO DO NOME E DATA DOS TÍTULOS COM O MAPA DA FIGURA 2

<b>Nº NO MAPA</b>	<b>NOME DO IMÓVEL</b>	<b>DATA DO TÍTULO</b>
22	Rocinha - Lavrinha e Papanduva	09/09/1910
23	Rocinha	30/03/1908
24	Rocinha	01/02/1955
25	Rocinha ou Morretes	31/01/1927
26	Lança ou Lancinha	06/02/1923
27	Buava ou Rocinha	21/10/1935
39	Toquinhas	07/11/1945

FONTE: A autora (2017).

NOTA: Dados obtidos na Mapoteca do ITCG-PR.

Em 1938, por meio do DL nº 7.573, o município foi extinto, e seu território passou a integrar o município vizinho de Cerro Azul como simples distrito administrativo. No dia 30 de dezembro de 1943, de acordo com o DL nº 199, a Vila Rio Branco passou a denominar-se novamente Votuverava. Quatro anos mais tarde, foi elevada novamente à categoria de município, pela lei estadual nº 02 de 10 de outubro de 1947, porém com a denominação definitiva de Rio Branco do Sul (COMEC,1999). De qualquer modo, até o ano de 1970 é possível verificar, pela tabela 2 a seguir, que o Município apresentava uma pequena população urbana, o que significa dizer que, não se configurava até aí verdadeira preocupação com as questões caracterizadas como urbanas, visto que a terra conservava as características de tratamento ainda das questões rurais, como a própria informalidade de títulos e a ausência de informações cadastrais.

No que diz respeito à ocupação da sede urbana do município esta sempre esteve atrelada à atividade mineradora no sentido da extração de calcário, em função da existência de muitas jazidas deste minério.

Nas décadas de 60 e 70 inicia o processo de industrialização de cal e cimento que se consolidou na região nas décadas seguintes, o que significou o processo de “aproximação/dependência” do município pelo fenômeno da metropolização, dada a conexão da indústria com a metrópole. Importante ressaltar que essa atividade econômica não foi acompanhada pelos outros municípios da região, sendo tal situação específica do município de Rio Branco do Sul.

Acompanhando o novo processo de rearranjo espacial da indústria na RMC, a maior fábrica de cimento da América Latina – Votorantim Cimentos -, localizada na sede urbana do município foi inaugurada na década de 50, configurando um dos fatores que impulsionaram a chegada de trabalhadores na cidade, tanto aqueles que vinham da área rural, como aqueles que chegavam de outros municípios da Região Metropolitana (IPARDES, 2015). O primeiro loteamento da área urbana foi registrado em Cartório de Registro de Imóveis no dia 12 de junho de 1954 sendo seguido pela formalização dos novos parcelamentos.

Conforme a TABELA 2, da década de 50 à década de 90, o crescimento anual médio da população foi de 2,1%, porém ocorreu uma inflexão demográfica na década de 80, tornando a população urbana superior à rural. Cabe ressaltar, que o crescimento negativo da década de 1990 a 2000 se deve pela emancipação de Itaperuçu do município de Rio Branco do Sul, caindo drasticamente o seu número de habitantes.

TABELA 2 – CRESCIMENTO POPULACIONAL DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL

1950	1950 - 1960	1960	1960-1970	1970			1970-1980
Pop. Total	Tx Total (% a.a.)	Pop. Total	Tx Total (% a.a.)	Pop. Urbana	Pop.Rural	Pop. Total	Tx. Total (% a.a.)
16.378	2,23	20.429	2,09	5.026	20.107	25.133	2,37

1980			1980-1991	1991			1991-2000
Pop. Urbana	Pop.Rural	Pop. Total	Tx. Total (% a.a.)	Pop. Urbana	Pop.Rural	Pop. Total	Tx. Total (% a.a.)
14.423	17.357	31.780	1,71	23.714	14.582	38.296	-2,92

2000			2000-2010	2010		
Pop. Urbana	Pop.Rural	Pop. Total	Tx. Total (% a.a.)	Pop. Urbana	Pop.Rural	Pop. Total
20.049	9.292	29.341	0,34	21.828	8.522	30.350

FONTE: IBGE.



Itaperuçu, portanto, carrega parte da população urbana de Rio Branco do Sul, uma vez que o desmembramento surge justamente de certa autonomia urbanística de um povoado da cidade anterior, como se pode aferir da FIGURA 3 a seguir.

FIGURA 3– MAPA DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL, 1953



FONTE: ITCG-PR (2017)

O desmembramento força a reconfiguração espacial da área mais urbanizada de Rio Branco do Sul, iniciando a urbanização das periferias da sede urbana, chegando o parcelamento formal com residências, nesta década em uma área urbana com aproximadamente 8.760 residências (SANEPAR, 2016) em cento e dois parcelamentos (formais e informais), conforme TABELA 4 apresentada no próximo capítulo.

### 3.2.3 A legislação urbanística municipal

Desde que elevado à categoria de município, em 1947, Rio Branco do Sul passou a ter personalidade jurídica de direito público interno e autonomia política, administrativa e financeira, passando à condição de entidade estatal de terceiro grau e integrante do sistema federativo (MEIRELLES, 2006). Sendo assim, diante da previsão da Constituição Federal, por meio do art.30, a autonomia administrativa permite ao município realizar sua própria administração, organizar os serviços públicos locais e ordenar o território municipal, inclusive estabelecendo o seu perímetro urbano.

Art. 30. Compete aos Municípios:

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

**II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

**IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;**

[...]

**VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;**

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988)

De qualquer modo, mesmo antes da Constituição, o Município já apresentava normas de repercussão urbana, tal como o Decreto nº13 de 1973 que regulamentava o número de automóveis de aluguel (táxis).

A Lei Orgânica de 05 de abril de 1990 repetiu os termos da Constituição de 1988 no que diz respeito às competências municipais de organização do território, instituindo inclusive, a necessidade de elaboração de plano diretor. Em 1992 foi aprovada a política de proteção, controle, conservação e recuperação do meio-ambiente, pela Lei nº 382 e, desde então, somente no ano de 1998 foram aprovadas leis municipais de ordenamento territorial e urbano.

Contudo, em 1997, o município foi contemplado, com o Plano de Uso e Ocupação do Solo – Rio Branco do Sul, elaborado pela COMEC. O principal objetivo

deste plano era a abordagem para uma reavaliação da legislação existente em Rio Branco do Sul orientada para o pretense crescimento urbano ordenado (COMEC, 2000). O plano em questão não foi colocado em prática pela gestão municipal, e não se sabe em que medida esse mesmo plano embasou a legislação municipal aprovada no ano seguinte, de parcelamento e uso do solo. A inobservância do plano, como se poderá notar adiante, está expressa no número de parcelamentos informais e também, ainda que este não seja o objetivo desta pesquisa, na ocupação espontânea desprovida de urbanização, nas áreas centrais e periféricas do município.

Em 1998, foi promulgada a lei nº 481, no dia 30 de novembro, que disciplinava arruamentos, loteamentos, desmembramentos e incorporações no município.

Indispensável elucidar para a presente pesquisa, o art. 4º desta lei, no capítulo I – Disposições Preliminares-, que proibiu o parcelamento do solo em terrenos com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências estipuladas pela autoridade competente, e também criando impedimento sobre o parcelamento em terrenos onde as condições geológicas fossem frágeis. (RIO BRANCO DO SUL, 1998). Independentemente da regra estabelecida na lei, a seguir se verá que os parcelamentos foram realizados em áreas com declividade igual ou superior àquelas estabelecidas.

O capítulo II da mesma lei estabeleceu as normas para a documentação e a aprovação dos projetos de parcelamento. No seu art.7º, o interessado deveria apresentar no conjunto das documentações obrigatórias, levantamentos geotécnicos e geológicos que deveriam indicar as condições subterrâneas do terreno. No art.9º do mesmo capítulo, exigiu-se a apresentação da anuência prévia da COMEC para os projetos de loteamento e desmembramento, porém, a única anuência prévia do órgão metropolitano ocorreu em 1998 mesmo, porém, antes da entrada em vigor da lei que estabeleceu a exigência e, depois, de publicada a lei, nunca mais o órgão emitiu a autorização (COMEC, 2018).

Quanto às obras de infraestrutura exigidas nos loteamentos, o art. 11 determinou que:

Art. 11. Satisfeitas as exigências do artigo anterior, o interessado encaminhará o projeto para aprovação da Prefeitura,juntamente com



cronograma físico-financeiro com prazo o máximo de 02 (dois) anos para execução das obras necessárias a implantação do loteamento e que são:

- I. terraplenagem e pavimentação e revestimento primário, no mínimo, de todas as ruas do loteamento;
- II. executar as obras de consolidação e arrimo para aboa conservação das vias, bueiros e pontilhões necessários, sempre que as obras mencionadas forem consideradas indispensáveis a vista das condições viárias e sanitárias do terreno a arruar;
- III. executar o sistema de drenagem de águas pluviais;
- IV. executar a rede de energia elétrica;
- V. executar a rede de iluminação pública;
- VI. executar a rede de abastecimento de água. (RIO BRANCO DO SUL, 1998, p.6-7)

A legislação também apresentava normas técnicas para as vias de circulação, no capítulo III, que por sua natureza deveriam estar presentes em lei que disciplinasse o sistema viário e circulação, que nesse período não existia. Normas técnicas também foram definidas para o tamanho mínimo das quadras e dos lotes, essas em consonância com a Lei de Zoneamento do mesmo ano (nº 482/98). O mesmo capítulo, seção IV, apontou as exigências para as obras e serviços, como a execução da drenagem superficial nas vias públicas e a possibilidade de execução de cortes e aterros atestados por laudo técnico que comprovem a segurança destas obras.

O capítulo IV destinou-se aos projetos de desmembramento, e na sequência, a lei finalizou com as disposições finais no capítulo V.

Ainda que todas essas obrigações constassem na legislação municipal, conforme se verificará adiante, é possível dizer que os parceladores não atenderam as exigências estabelecidas uma vez que os parcelamentos carecem dos itens mencionados.

Promulgada em conjunto com a lei de parcelamento, a lei municipal referente ao zoneamento, uso e ocupação do solo foi aprovada sob nº 482 de 30 de novembro de 1998, que estabeleceu a modalidade, intensidade e a localização do uso do solo e das atividades permitidas no município de Rio Branco do Sul. Além disso, tratou do sistema viário básico e da drenagem urbana.

Nos termos dessa lei, o zoneamento constituía-se na divisão da área do município em zonas, conforme sua destinação no contexto urbano-rural, com a

finalidade de ordenar o crescimento da cidade e o bem-estar da comunidade (art. 11). As delimitações das zonas ocorreriam por vias, faixas de proteção de fundo de vale; vias projetadas, divisas de lotes, cursos de água e outros marcos referenciais da paisagem natural e edificada (art. 12).

A lei definiu ainda o zoneamento da área urbana no artigo 31, capítulo IV:

- I. Zona Central;
- II. Zona de Uso Misto;
- III. Zona de Ocupação Orientada;
- IV. Zona de Expansão Urbana;
- V. Zona Industrial Especial;
- VI. Zona de Indústrias e Serviços;
- VII. Zona de Restrição à Ocupação. (RIO BRANCO DO SUL, 1998).

Tal zoneamento não serviu como parâmetro de aprovação de novos loteamentos, bem como não solucionou os problemas dos parcelamentos já existentes, como se verá a seguir.

A Zona de Ocupação Orientada, por exemplo, correspondente “[...] às áreas comprometidas por processos de ocupações urbanas, e áreas com pressão por ocupação [...]” (RIO BRANCO DO SUL, 1998) que deveriam contar com intervenção do poder público, visando a melhoria do padrão urbanístico nunca foram alvo de política pública urbanística, como se pode verificar nas FIGURAS 4 e 5 a seguir localizadas nesta Zona, que demonstram a ausência de pavimentação, calçamento e de sistema de captação de esgoto, águas pluviais e alta declividade. Os loteamentos apresentados já estavam implantados quando da aprovação da legislação e, a partir dela, nada se fez.

FIGURA 4– IMAGEM DE LOTEAMENTO CLANDESTINO JD. MALTACA, RIO BRANCO DO SUL, 2018



FONTE: GOOGLE (2018)

FIGURA 5– IMAGEM DE LOTEAMENTO IRREGULAR SANTA TEREZINHA, RIO BRANCO DO SUL, 2018



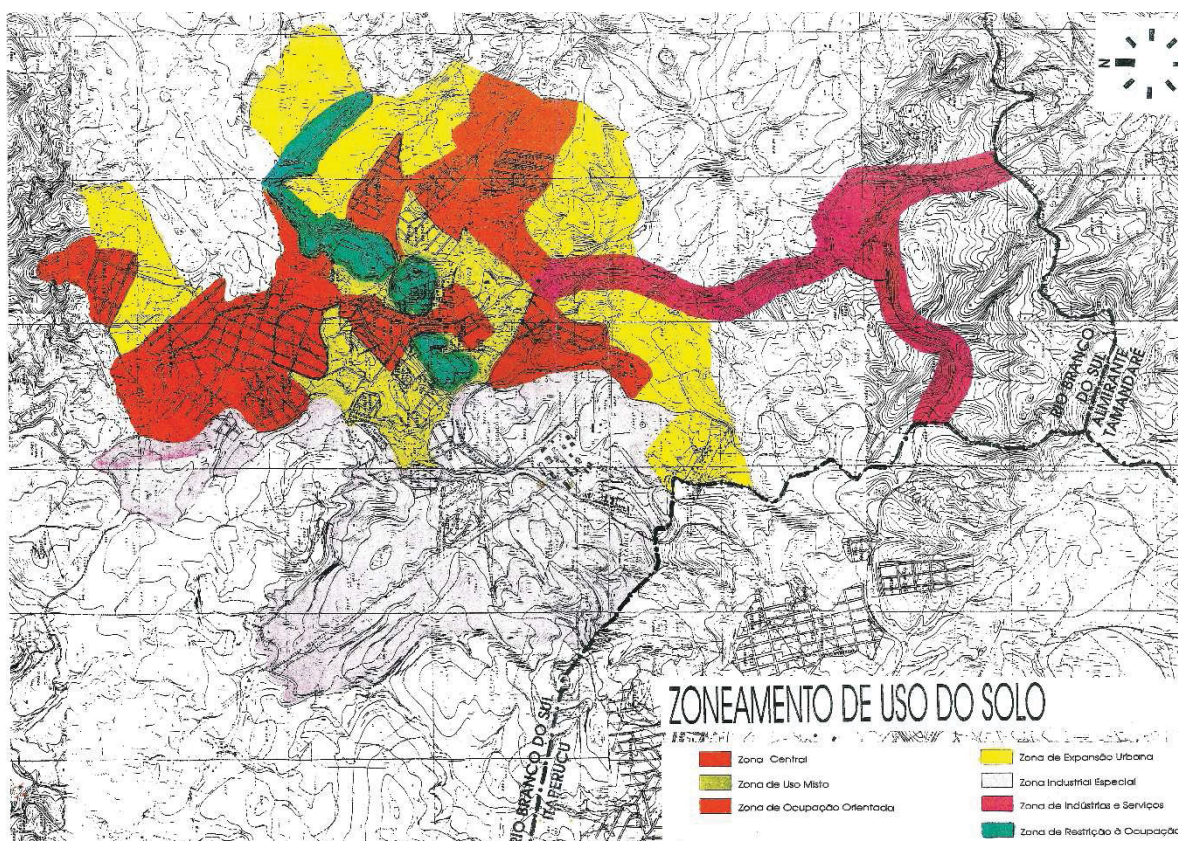
FONTE: GOOGLE (2018)

Também, nesta zona, encontram-se loteamentos consolidados que foram fundados nas décadas de 70 e 80. Por meio do mapa a seguir (FIGURA 6), é



possível identificar cerca de 17 loteamentos. A lei municipal nº482 de 1998 estabeleceu, no seu art.34, que a zona deveria passar por processo de regularização fundiária ou realocação de moradores das áreas inadequadas, bem como a implantação de infraestrutura. O texto da lei demonstra que a área carecia de infraestrutura, possuía moradias em “áreas inadequadas” que deveriam ser realocadas, evidenciando a carência estrutural dos loteamentos ali consolidados e a necessidade de execução de um projeto de regularização fundiária que também nunca ocorreu.

FIGURA 6– MAPA ZONEAMENTO DE USO DO SOLO DE RIO BRANCO DO SUL DA LEI Nº 482/1998



FONTE: Lei nº 482, Rio Branco do Sul (1998).

Cabe destacar a Zona de Restrição à Ocupação, cujo objetivo era promover a recuperação e a conservação dos recursos naturais, corresponde às áreas de interesse de preservação, ou seja, áreas com declividade superior a 30% e cobertura vegetal de interesse de proteção (art. 38), essas áreas foram mantidas com a mesma condição na legislação posterior, porém, parte dela já era ocupada

com o Loteamento Nossa Senhora do Amparo que apresentava declividade superior à 30%.

Em 2000 foram estabelecidas pela COMEC, as Diretrizes de Desenvolvimento Urbano para o município, com a apresentação de um diagnóstico da realidade municipal, algumas propostas específicas e, com foco em proposição para alteração de zoneamento e do perímetro urbano com inserção de novas áreas urbanas (COMEC, 2000). As alterações propostas pelo órgão metropolitano, novamente, não significaram alteração na Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo Urbano posterior a essas diretrizes.

Em 2004, o município aprova a Lei nº 650 que reconhece um aglomerado urbano, denominando-o de Bairro Alto, estabelecendo assim, regulação apartada da lei geral para área específica. Esse fato ocorre somente neste caso, mas, chama a atenção, em virtude de estar localizado em área com características rurais.

Em 1998, a Lei Municipal nº 481 de parcelamento do solo, foi alterada dada a elaboração do Plano Diretor, resultando na Lei nº 990 de 2012. Esta lei determina que novos parcelamentos deverão obedecer as diretrizes gerais da política urbana, conforme dispõe o art.2 da Lei Federal nº10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Dentre as diretrizes, as principais visam garantir a função social da cidade e da propriedade, e o direito à moradia e ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, bem como, prevenir a instalação ou expansão de assentamentos urbanos em áreas inadequadas. A lei permite a possibilidade de parcelamento do solo em áreas com declividade superior a 30% ou ambientalmente frágeis “mediante elaboração de laudo geológico-geotécnico emitido por técnico habilitado analisado e aprovado pelo Poder Público” (RIO BRANCO DO SUL, 2012, p.2). A apresentação do laudo geotécnico-geológico permanece obrigatória, assim como a tramitação do projeto no órgão metropolitano e estadual (COMEC e IAP).

A lei municipal nº 990/2012, no art. 90, ainda obriga os novos loteamentos, após a posse do alvará de licença para início das obras, a apresentarem:

[...]

II. Implantação:

- a) Dos meio-fios em concreto pré-moldado, rejuntados com argamassa de cimento;
- b) Rede de distribuição de energia elétrica;
- c) Da rede de iluminação pública;

- d) Rede de abastecimento de água potável, com sistema de captação e tratamento se for o caso;
  - e) Rede de drenagens de águas superficiais;
  - f) Das galerias de águas pluviais;
  - g) Da pavimentação de todas as ruas projetadas e em especial o ensaibramento da pista de rolamento das vias com declividade superior a 15% (quinze por cento) com material de boa qualidade em camada compacta e com espessura mínima de 0,20 m (vinte centímetros);
  - h) Da execução do projeto de arborização; e
  - i) Dos elementos da infraestrutura complementar que venham a ser exigidos por legislação federal ou estadual.
- III. Obras de consolidação e arrimo, pontilhões e qualquer obra-de-arte necessária à conservação das ruas;
- IV. Recobrimento vegetal de todos os taludes com declividade superior a 1 (um) horizontal para 2 (dois) vertical;
- V. Rede de esgoto e sistema de tratamento de efluentes, quando for o caso.
- VI. A manutenção das áreas destinadas a uso público, até a averbação do termo de vistoria e recebimento de obras pelo Poder Público municipal.
- VII. A manutenção do sistema viário, das áreas de uso comum, da infraestrutura básica e complementar interna do parcelamento, bem como, quando houver, das áreas destinadas a uso público, até o registro da instituição do parcelamento do Registro de Imóveis competente. (RIO BRANCO DO SUL, 2012, p.26)

Em comparação com a lei anterior, a nova lei de parcelamento é mais restrigente em todos os aspectos, com mais exigências documentais e projetuais, assim como apresenta mais requisitos para o processo de aprovação e de registro dos projetos. Cabe destacar, que a nova lei inova em relação à anterior ao citar: as áreas afetadas pelo Aquífero Karst, obrigando a apresentação de parecer técnico do órgão ambiental do Estado para estas áreas em casos de empreendimentos que poderão gerar grandes impactos; e a modalidade de condomínios.

A Avaliação Temática e Integrada, componente inicial do Plano Diretor Municipal, identificou a presença de 78 loteamentos na área urbana do município de Rio Branco do Sul e considerou somente um loteamento como regular<sup>6</sup>, por ser o único com anuência prévia da COMEC (Loteamento Jardim Albarana). Sendo assim, a equipe técnica de elaboração do PD e suas leis complementares identificou o restante dos loteamentos como irregulares, e a preocupação de regularização dos parcelamentos pode ser vista no Plano de Ações e Investimentos<sup>7</sup> – produto final do PD-, em que uma das ações é “Promover a Regularização Fundiária da Sede

---

<sup>6</sup>O conceito de irregularidade tratado na presente pesquisa não coincide com o sentido de irregularidade abordado na Avaliação Temática do Plano Diretor Municipal (2011). O documento compreende que loteamento regular é aquele que obteve anuência prévia da COMEC, enquanto a presente pesquisa apresenta como conceito de regularidade a tramitação dos projetos de parcelamento no órgão de aprovação municipal.

<sup>7</sup> O Plano de Ações e Investimentos (PAI) indica as ações prioritárias a serem realizadas em um prazo de cinco anos, e é parte integrante obrigatória do Plano Diretor Municipal, conforme lei estadual nº 15.229 de 25 de julho de 2006.



Urbana (loteamentos irregulares e clandestinos)”, conforme FIGURA 7; e no capítulo VI, Dos Parcelamentos Irregulares, da lei nº 990/2012 de parcelamento do solo. A regularização fundiária será abordada no capítulo 5.

FIGURA 7 – QUADRO 47: AÇÃO - PROMOVER A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA SEDE URBANA (LOTEAMENTOS IRREGULARES E CLANDESTINOS)

PROMOVER A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA SEDE URBANA (LOTEAMENTOS CLANDESTINOS E IRREGULARES)	
Justificativa	<p>A sede urbana de Rio Branco do Sul possui 78 loteamentos, sendo apenas 01 regular e aprovado pela COMEC - Planta Jardim Albarana - todos os demais são irregulares, sem documentação do processo de aprovação e sem controle digital (informatizado) das plantas pelo Cadastro Técnico municipal. Apesar de existir a lei de parcelamento (Lei Municipal nº 481/98), os parcelamentos foram sendo implantados a revelia dos disciplinamentos legais, sem qualquer fiscalização por parte da prefeitura.</p> <p>Assim sendo, faz-se imprescindível que a prefeitura disponha de um setor estruturado com profissionais capacitados (preferencialmente arquiteto ou técnico em edificações) que possam realizar toda a informatização das plantas dos loteamentos e identificar os meios legais (com apoio jurídico) para promover a adequação dos lotes e a regularização. Será um trabalho árduo e dispendioso, porém urgente, pois, trata-se de toda a realidade urbana.</p>

FONTE: PAI, RIO BRANCO DO SUL (2011).

Após sanção da lei do Plano Diretor e das legislações complementares, nenhum parcelamento na área urbana foi aprovado pelo Município. O último loteamento aprovado e também registrado no Registro de Imóveis ocorreu no ano de 2000. A seguir, a FIGURA 8 mostra em uma linha do tempo, a síntese sobre a ordem cronológica das leis federais e municipais referentes ao parcelamento do solo aprovadas, o número de loteamentos aprovados pelo Município anteriormente à LF 6.766/79 e posterior a mesma<sup>8</sup>, assim como as leis federais de regularização fundiária<sup>9</sup>.

Cabe ressaltar nesta linha do tempo pelo menos três questões importantes:

- (i) a tardia regulamentação do parcelamento do solo em legislação federal e, mais tardiamente ainda a regulação do parcelamento no solo municipal;

<sup>8</sup> Dos 102 loteamentos conhecidos pela pesquisa somente 35 possuem data de aprovação do órgão municipal. Esses dados foram disponibilizados pela COMEC.

<sup>9</sup> O Capítulo 5 abordará o histórico da legislação de regularização fundiária.

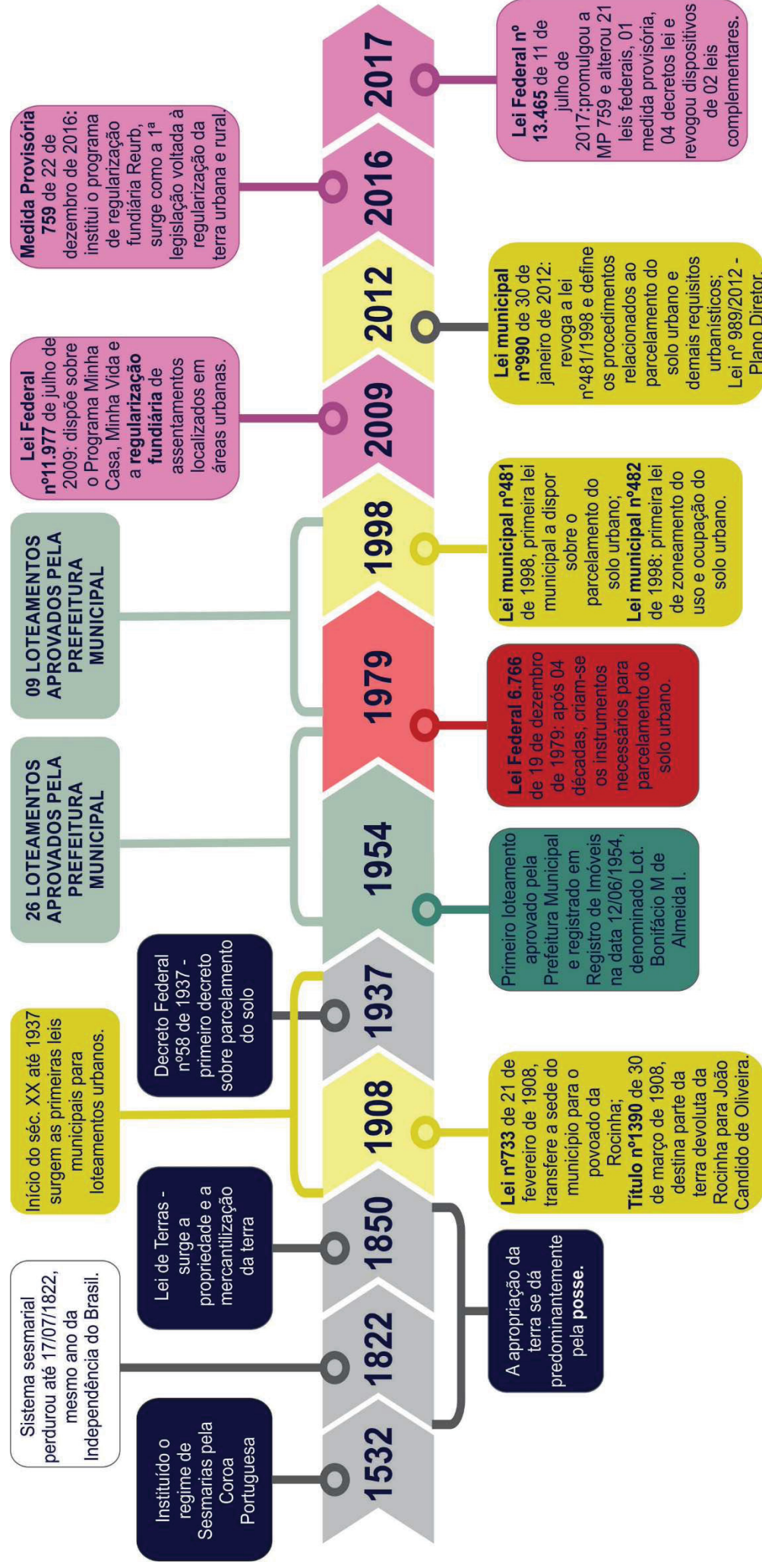
(ii) que no período de menos regulamentação (entre 1954 e 1979) vinte e seis loteamentos foram aprovados no Município de Rio Branco do Sul e, entre a entrada em vigor da lei de parcelamento federal e da lei de parcelamento municipal, nove loteamentos são aprovados e, desde então, nenhum outro parcelamento foi aprovado, porém, loteamentos surgiram posteriormente o que significa dizer que uma vez implantados, após 1998, todos são clandestinos;

(iii) diante de um quadro brasileiro geral de informalidade, somente em 2009 é aprovada a primeira lei que se refere a regularização de assentamentos localizados em áreas urbanas, porém é em 2017 que é promulgada a MP 759/2016 por meio da Lei Federal nº 13.465, conhecida como ReUrb, exclusivamente de regularização fundiária urbana e rural, durante todo o recorte temporal Rio Branco do Sul não aprovou nenhuma lei específica referente ao tema.

Cabe ressaltar que nesse período, a cidade expandiu sua malha urbana e a população aumentou e as consequências deste processo serão tratadas no próximo capítulo.



FIGURA 8 – LINHA DO TEMPO: AS LEIS FEDERAIS E MUNICIPAIS DE PARCELAMENTO DO SOLO E DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA



FONTE: A autora (2018).

### 3.2.4 A fragilidade ambiental do solo cárstico e as restrições na legislação de parcelamento e de uso e ocupação do solo urbano

O município de Rio Branco do Sul abriga mananciais de águas subterrâneas do Aquífero Karst<sup>10</sup>, como mostra a FIGURA 9, condicionando-o às normas estaduais que regulamentam o zoneamento, uso e ocupação do solo e o parcelamento do solo na elaboração de suas leis urbanísticas de modo a restringir sua ocupação e a preservar essa reserva permanente de água. A presente pesquisa contextualiza temporal e legalmente o reconhecimento da existência do Aquífero na legislação urbanística, de modo a compreender como este fator torna-se agente de restrição de ocupação/expansão urbana em Rio Branco do Sul.

FIGURA 9 – MAPA DE LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO KARST



FONTE: SUDERHSA (2004).

<sup>10</sup> Karst define a morfologia de formações calcárias que apresentam feições de campos de pedras (LISBOA, 1997). É uma área constituída por rochas calcárias, cavernas, aquíferos de condutos e relevo cárstico. A presença de cavernas de dissolução nas rochas calcárias implica em risco geológico de afundamentos naturais, podendo ser potencializados pela ocupação humana, por meio da retida da água subterrânea e edificações construídas sobre cavernas desconhecidas. (COMEC, 2006).

O Decreto Estadual nº 3.411/2008 delimita as áreas de interesse de mananciais de abastecimento para a Região Metropolitana de Curitiba, em que 45% da área é considerada Área de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público de Água, onde inclui 99,83% da área territorial do município de Rio Branco do Sul atingida pelo Aquífero Subterrâneo Karst. Sendo assim, sua presença não pode ser negligenciada pelo Poder Público e é imprescindível que os planos realizados para a região abordem a questão da preservação desta reserva hídrica, e que a legislação municipal que disciplina o ordenamento territorial se adeque a este planejamento.

Segundo Andreoli (1999, p.45), "a disponibilidade hídrica da RMC é restrita, devendo o planejamento do uso de seus mananciais ser cuidadosamente avaliado. No cenário de manutenção da disponibilidade hídrica atual e, em condições de ausência de programas efetivos de conservação, os mananciais estariam esgotados entre os anos de 2030 e 2035 para o máximo crescimento populacional, e entre 2035 e 2040 para as projeções de mínimo crescimento populacional".

No intuito de preservar a qualidade da água e controlar a poluição hídrica na região do Karst, a COMEC elaborou um Plano de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo da Região do Karst da Região Metropolitana de Curitiba, com base na lei especial de Proteção dos Mananciais da RMC (12.248/98). A referida lei tem como um dos seus objetivos compatibilizar ações de proteção ao meio ambiente e de preservação de mananciais de abastecimento público com política de uso e ocupação do solo e com o desenvolvimento socioeconômico, sem prejuízo dos demais usos múltiplos (art.1º, inciso III). O Conselho Gestor dos Mananciais da RMC, instituído pela mesma lei, aprovou a criação da Câmara Técnica para Gestão Integrada da Região do Aquífero Karst na RMC<sup>11</sup>, através da Resolução nº 03 de 2010, com função consultiva e deliberativa diante dos órgãos executivos municipais, estadual e federal, a fim de gerir o espaço referente ao manancial do Karst.

A COMEC coordenou o Programa de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba (PROSAM), do qual fez parte a proposta de Macrozoneamento do Uso e Ocupação do Solo na Região do Karst, finalizada em 2002, atingindo o Município de Rio Branco do Sul com as regras estabelecidas.

---

11 Esta câmara é composta por representantes das prefeituras municipais atingidas pelo Aquífero e demais representantes de órgãos estaduais, dentre eles, da COMEC.

O zoneamento dividiu basicamente o município e sua sede urbana em duas zonas: Zona de Influência Direta e a Zona de Influência Indireta do Karst. Segundo a COMEC (2002):

A primeira se constitui de uma zona de extrema fragilidade, e é caracterizada por metacalcários dolomíticos. Já a segunda zona, de influência indireta, apresenta-se de forma envolvente e intercalar à primeira, e é constituída quase que exclusivamente por filitos, que são rochas impermeáveis. A Zona de Influência Indireta possui drenagem que corre para a Zona de Influência Direta, e é constituída por gnaisses do Embasamento Cristalino, pelos xistos do Grupo Setuva e pelos filitos da Formação Votuverava, que apresentam características adequadas à ocupação urbana, quando não são afetadas localmente por zonas de preservação ou de declividade excessiva; isso faz com que essa zona apresente excelentes características ambientais e geotécnicas para que a urbanização possa ocorrer livre de preocupações quanto à preservação do manancial do carste (COMEC, 2002, p.123).

Com base nas características destas zonas, a proposta de zoneamento do Plano de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo da Região do Karst na Região Metropolitana de Curitiba, visualizada na FIGURA 10, apresenta as seguintes áreas (COMEC, 2002):

- Áreas de Restrição à Ocupação: formada por áreas ambientalmente inadequadas à ocupação, como áreas de preservação permanente instituídas por Código Florestal (nº 12.651/2012) - como nascentes e leitos dos fundos de vales, topos dos morros e áreas com declividade superior a 30%-, e áreas com matas nativas ou com a presença de dolinas<sup>12</sup>;
- Áreas de Ocupação Orientada: com o objetivo de minimizar os efeitos poluidores sobre os mananciais hídricos, estas áreas foram classificadas em:
  - a) Área Urbanizada sobre Zona de Influência Direta do Kart: assumem uma relação bastante crítica com a base física, devendo ser objeto de

---

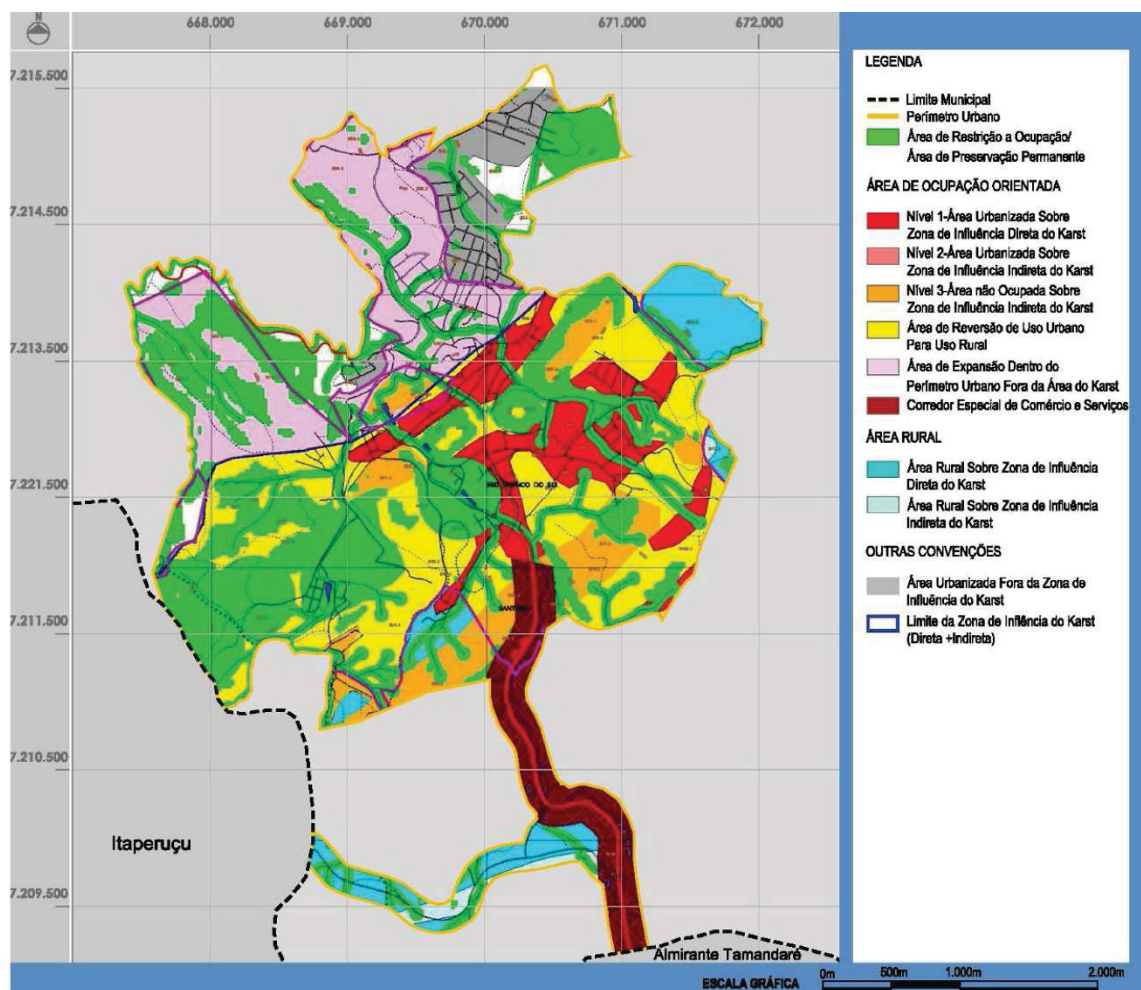
<sup>12</sup> Depressão originada pela erosão subterrânea ou pela dissolução química das rochas por ação das águas contendo dióxido de carbono, sobretudo em terrenos calcários. (MORAIS, 2017)

tratamento especial quanto à dotação de infraestrutura, além de medidas urbanísticas voltadas ao controle dos níveis de adensamento e percentuais de permeabilidade dos lotes;

- b) Área Urbanizada sobre Zona de Influência Indireta do Kart: as características físicas desta área impõem restrições ao uso urbano devido ao escoamento superficial, pois sua impermeabilidade alimenta indiretamente os mananciais cársticos, o que faz com que os investimentos prioritários se concentrem nas redes de drenagem e pavimentação viária;
- c) Área Não Ocupada sobre Zona de Influência Indireta do Kart: as restrições indicadas são idênticas àquelas estabelecidas para a Área Urbanizada sobre Zona de Influência Indireta do Kart;
- d) Áreas de Reversão do Uso do Solo Urbano: sob influência direta do Karst, são vazios urbanos que, segundo orientação da COMEC (2002), deveriam ser revertidas para o rural. Entretanto, após minuciosa análise técnica, poderão ser mantidas em urbanas, mediante a adoção de medidas de controle do adensamento urbano em níveis estritos;
- e) Área de Expansão dentro do Perímetro Urbano Fora da Área do Karst: áreas urbanas não atingidas pela região do Karst apresentam boas condições geotécnicas para urbanização;
- f) Corredor Especial de Comércio e Serviços: trecho da PR-092, entre as malhas urbanas de Almirante Tamandaré e Rio Branco do Sul, delimitado em 150 metros de cada lado da faixa de domínio da rodovia, destinado à localização de atividades comerciais e de prestação de serviços;
- Área Rural: dividida em áreas influenciadas (direta e indiretamente) e não-influenciadas pelo Aquífero Karst, sendo a última considerada um território de possibilidade de expansão urbana sem restrições para preservação da qualidade do aquífero.



FIGURA 10 – DETALHE DO ZONEAMENTO DO KARST INCIDENTENTE SOBRE A ÁREA URBANA DE RIO BRANCO DO SUL



FONTE: Plano Diretor de Rio Branco do Sul (2012), COMEC (2002).

É imprescindível notar que o zoneamento proposto para a área urbana de Rio Branco do Sul pela COMEC é incondizente com a realidade urbana da época. Propor a reversão de zona urbana para zona rural, por exemplo, é questionável do ponto de vista da efetividade da proposição em um universo urbano já consolidado com características intrinsecamente urbanas. Restringir a ocupação na maior parte da sede urbana sem apresentar alternativas para o crescimento urbano do município faz da COMEC um órgão meramente planejador incapaz de prover soluções e gerir conflitos urbanos, como ocorreu na evolução do município de Rio Branco do Sul. A presença do Aquífero Karst, ao invés de ser um fator de mera restrição como veremos a seguir, poderia ter sido apresentada como agente de transformação social e potencialidade regional de desenvolvimento.

O Plano Diretor de Rio Branco do Sul<sup>13</sup>, Lei nº 987, aprovado em 30 de janeiro de 2012, abordou o Macrozoneamento do Uso e Ocupação do Solo na Região do Karst (COMEC, 2002) desde sua fase inicial de elaboração, na Avaliação Temática Integrada, produto resultante de

análises detalhadas e associadas sob os diversos aspectos que embasarão as futuras propostas de desenvolvimento municipal, levando-se em conta a riqueza de informações provenientes das leituras comunitárias e técnicas do município de Rio Branco do Sul (ATI, RIO BRANCO DO SUL, 2011, p.V).

Já no produto seguinte, Diretrizes e Proposições, na sua apresentação afirma que (RIO BRANCO DO SUL, 2011):

Rio Branco do Sul apresenta diversas particularidades que envolvem acima de tudo o seu principal condicionante ambiental, visto que o município está situado sobre frágil terreno cárstico e apresenta grande potencial minerário em todo o seu território. Desta forma tanto suas deficiências quanto suas potencialidades são ressaltadas. Ressalta-se ainda a existência do Decreto Estadual nº 3411 de 2008, que definiu Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público para a Região Metropolitana de Curitiba, sendo delimitada a área limite do Carste onde está situada grande parte da sede urbana de Rio Branco do Sul (DP, RIO BRANCO DO SUL, 2011, p.6).

Dentre as diretrizes iniciais do Plano Diretor, está elencada a Recuperação Ambiental, dando ênfase à presença do Aquífero Karst no território municipal de Rio Branco do Sul, visando reduzir os impactos gerados pela ocupação humana nos recursos hídricos. No Plano de Ações e Investimentos, estabeleceu-se a Recuperação Ambiental como um de seus eixos de desenvolvimento e dentre as diretrizes deste eixo estão: proteger as bacias hidrográficas do município; e salvaguardar o aquífero cárstico e seus compartimentos (PAI, RIO BRANCO DO SUL, 2011, p.3).

Finalmente, na lei do Plano Diretor, nº 987/2012, as diretrizes e ações estabelecidas nos produtos anteriores são reiteradas na legislação. A Recuperação

---

<sup>13</sup> Executado pela empresa Ecotécnica– Tecnologia e Consultoria Ltda., sob a supervisão do PARANACIDADE, através do Contrato de Prestação de Serviços nº 19/2010, consistiu na entrega de cinco produtos: Plano de Trabalho; Avaliação Temática Integrada; Diretrizes e Proposições; Proposições para a Legislação Básica e Processo de Planejamento e Gestão Municipal; e o Plano de Ações e Investimentos.

Ambiental (capítulo IV, art. 25 e 26) é reafirmada como um eixo de desenvolvimento para o município, reforçando a preservação do Aquífero Karst, das bacias hidrográficas, das áreas de proteção ambiental e, também, visando restringir a ocupação em áreas de elevada vulnerabilidade ambiental, sujeitas a deslizamentos e inundações, áreas de declividades acentuadas e áreas verdes significativas (RIO BRANCO DO SUL, 2012, p.14).

O PD de Rio Branco do Sul, mediante seus princípios, objetivos e diretrizes, buscou através da sua lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano e Municipal (989/2012) fortalecer a regulação pública, ordenar o crescimento territorial de forma sustentável, e controlar o uso e ocupação do espaço da cidade, tendo em vista a vulnerabilidade ambiental que o município possui.

A Câmara Técnica para Gestão Integrada da Região do Aquífero Karst realiza reuniões ordinárias a cada dois meses e no dia 14 de abril de 2011, na 4ª Reunião Ordinária, dentre os assuntos tratados estava a apresentação da proposta do Plano Diretor de Rio Branco do Sul. Segundo a ata da reunião<sup>14</sup>, a qual contava com a presença de representantes da Ecotécnica (empresa responsável pela elaboração do PD) e da Prefeitura Municipal de Rio Branco do Sul, além dos membros da Secretaria Executiva da Câmara, o debate apresentou como pauta principal a fragilidade ambiental do território, e representantes da COMEC salientaram a importância de restringir mais ainda a proposta de uso e ocupação do solo para a área urbana. Sr. Gil Polidoro, geólogo, diretor presidente da COMEC na data da reunião mencionada, afirmou a necessidade da existência de profissionais técnicos adequados para trabalharem com o tema (geologia dos mananciais) na administração pública municipal.

Na 5ª Reunião Ordinária, no dia 11 de julho de 2011, o assunto discutido era a reapresentação do Plano Diretor de Rio Branco do Sul. Conforme a ata<sup>15</sup>, a Câmara Técnica aprovou a proposta do PD apresentada pela empresa Ecotécnica, considerando que a mesma acatou os apontamentos do parecer da Câmara na reunião anterior. Cabe destacar que foi aprovada a exigência de apresentação de laudo geológico-geotécnico para todas as situações cabíveis de parcelamento e uso e ocupação do solo. Na FIGURA 11 é possível observar parte da apresentação do

---

<sup>14</sup>Disponível em <http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=203>, acessado no dia 10 de fevereiro de 2018.

<sup>15</sup> Idem.



representante da Ecotécnica, e identificar que os principais pontos de preocupação se referem à preservação e conservação do Aquífero Karst na área urbana.

FIGURA 11– DETALHE DA ATA DA 5ª REUNIAO ORDINÁRIA DA CAMARA TÉCNICA PARA GESTÃO INTEGRADA DA REGIÃO DO AQUÍFERO KARST

**GUSTAVO – ECOTÉCNICA:** explanou que as solicitações e adequações feitas no Parecer da Câmara Técnica do Karst de 10/05/11, foram apresentadas à equipe da Prefeitura, à Comissão de Acompanhamento Municipal em reunião, que culminou com as seguintes providências: - as unidades geológicas compreendidas dentro da morfologia cárstica bem como os compartimentos de interesse de abastecimento público de água foram classificadas no zoneamento como de **RESTRIÇÃO À OCUPAÇÃO**, sendo denominadas de **ZONA ESPECIAL DE INTERESSE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA – ZEIAA**. Como ZEIAA I – é permitida habitação unifamiliar, comércio e serviço vicinal e de bairro e parque (como ação de compensação ambiental ou de ampliação de áreas verdes nas áreas inseridas sobre esta zona) com lote mínimo de 702m<sup>2</sup> e taxa de permeabilidade mínima de 60%, proibido demais usos. Como ZEIAA II – permitido o uso para implantação de parque, permissível comércio e serviço geral e uso de interesse público proibido demais usos, lote mínimo de 5.000m<sup>2</sup>. Em todos os casos será exigido laudo geológico-geotécnico para ocupar.

**GUSTAVO - ECOTÉCNICA** explicou que mesmo não sendo uma exigência do Edital que definiu o escopo de trabalho do Plano Diretor, a empresa inseriu um geólogo na equipe. Este profissional analisou a interface do planejamento com a geologia e considerou também a área de calcários, ao norte do município, pertencentes à Formação Votuverava, considerando-os como de alta fragilidade ambiental.

FONTE: COMEC (2017).

O resultado final gerou uma lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano (nº 989/2012) com restrições de ocupação em grande parte da sede urbana, conforme FIGURA 12 que apresenta o mapa de zoneamento anexo à lei.

Ocorre que as necessidades apresentadas, tal como a demanda por profissionais no próprio município e as restrições de ocupação encontram pelo menos dois problemas:

- (i) A condição do Município de contratar – considerando-se que o Município de Rio Branco do Sul está inserido na Região do Vale da Ribeira<sup>16</sup>. A região do Vale da Ribeira concentra indicadores sociais muito abaixo da média estadual e da média brasileira (conforme TABELA3), além do pior IDHM do Paraná - no município de Doutor Ulysses. A contratação de servidores municipais observa a viabilidade orçamentária do Município, considerando os indicadores sociais e econômicos, é necessário

<sup>16</sup>A região do Vale da Ribeira é composta por sete municípios: Rio Branco do Sul, Itaperuçu, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Adrianópolis, Tunas do Paraná e Bocaiuva do Sul.

compreender que a contratação do rol de profissionais técnicos indicados pela COMEC, ainda que não se desconsidere a importância destes, é de difícil realização.

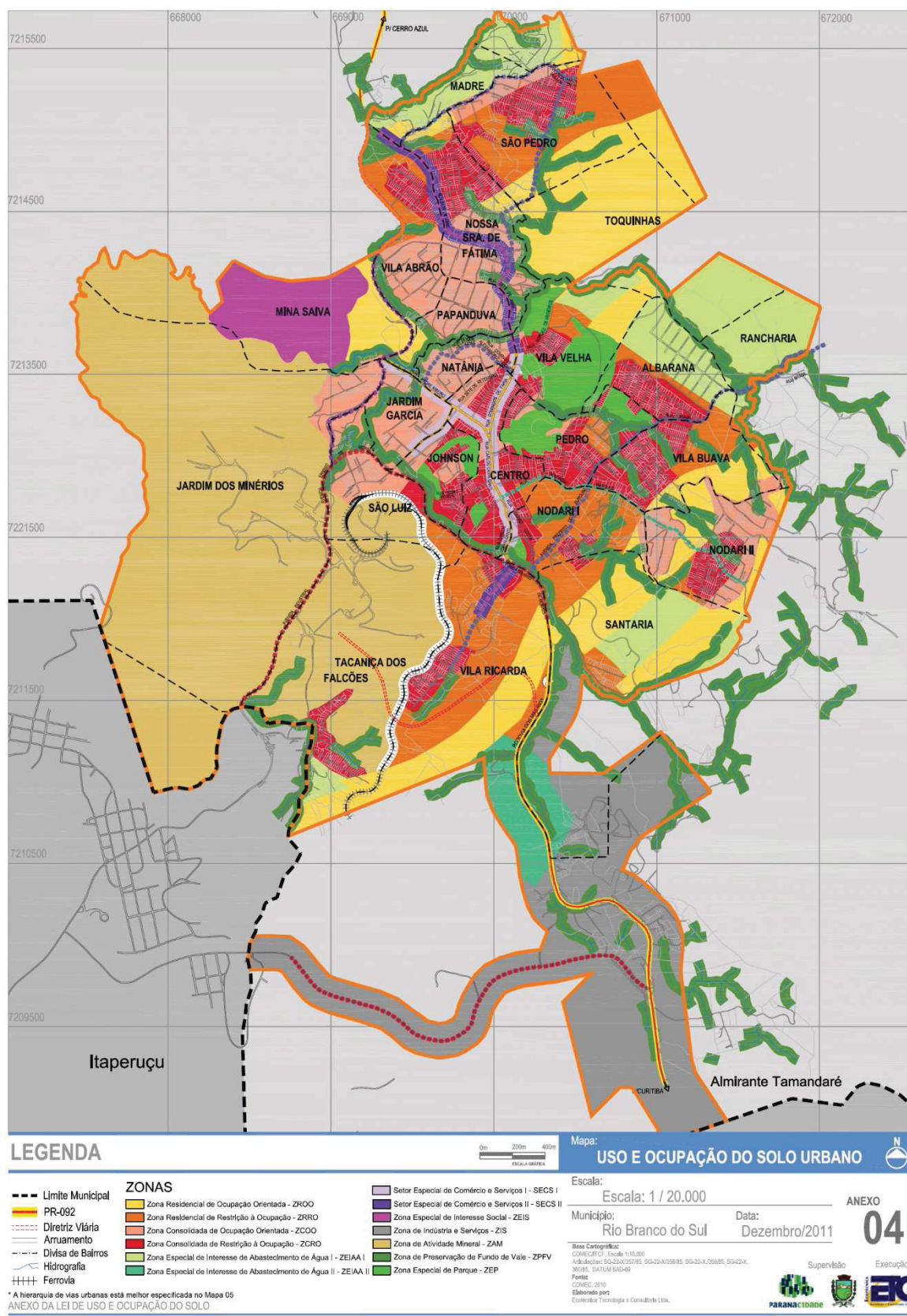
- (ii) As áreas já ocupadas antes da legislação e o perímetro da área com restrições – uma vez que o território do Município está praticamente inteiro em áreas que demandam restritos limites à ocupação e esta já se realiza inclusive, agora, dadas as restrições estabelecidas, pela via da clandestinidade o que dificulta todos os controles sobre a questão territorial e ambiental.

TABELA 3 - COMPARATIVO: PRINCIPAIS INDICADORES SOCIAIS DA REGIÃO DO VALE DA RIBEIRA – PR

<b>Média</b>	<b>IDHM</b>	<b>Taxa de Analfabetismo - 25 anos ou mais</b>	<b>Vulneráveis à pobreza</b>	<b>Crianças de 0 à anos na escola</b>	<b>Renda per Capita</b>
<b>Brasil</b>	0,727	11,82%	32,56%	43,15%	R\$ 79,87
<b>Paraná</b>	0,749	7,86%	19,70%	42,58%	R\$ 890,89
<b>Vale da Ribeira - PR</b>	<b>0,621</b>	<b>18,57%</b>	<b>44,83%</b>	<b>24,85%</b>	<b>R\$ 436,62</b>

Fonte: PNUD, Ipea e FJP (2010); Elaboração: A autora (2017)

FIGURA 12– MAPA DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO DE RIO BRANCO DO SUL, DA LEI Nº 989 DE 2012



FONTE: RIO BRANCO DO SUL (2012).

No capítulo III, Do Uso do Solo Urbano, seção I – Das Zonas da Sede Urbana, destacam-se seis zonas urbanas, as zonas denominadas como de Ocupação Orientada correspondem às áreas que apresentam fragilidade menos acentuada dentro da morfologia cárstica em que o município se encontra e, as zonas denominadas como de Restrição à Ocupação que apresentam como características gerais a localização em solo cárstico de alta fragilidade (RIO BRANCO DO SUL, 2012):

- Zona Residencial de Ocupação Orientada – ZROO: áreas urbanas de predomínio residencial, pouco ocupadas que comportam maior adensamento. São permitidos lotes mínimos de 360 m<sup>2</sup> e edificações com altura máxima de 04 pavimentos;
- Zona Residencial de Restrição à Ocupação – ZRRO: áreas urbanas de predomínio residencial, em áreas ainda não ocupadas, de risco e maior fragilidade geológica. A zona comportará lotes mínimos de 540m<sup>2</sup>, com edificações térreas. Esta zona objetiva ordenar e restringir a ocupação de novos parcelamentos urbanos de forma restritiva;
- Zona Consolidada de Ocupação Orientada – ZCOO: áreas urbanas com ocupação de alta densidade existente em áreas de menos fragilidade geológica. São permitidos lotes mínimos de 360m<sup>2</sup> com edificações de até 4 pavimentos;
- Zona Consolidada de Restrição à Ocupação – ZCRO: áreas urbanas com ocupação de alta densidade existente em áreas de maior fragilidade geológica. São permitidos lotes mínimos de 360m<sup>2</sup> com edificações térreas;
- Zona Especial de Interesse de Abastecimento de Água I<sup>17</sup> – ZEIAA-I: corresponde aos compartimentos hidrogeológicos de abastecimento público de água. Os parâmetros preveem lotes mínimos de 720m<sup>2</sup> com edificações térreas e afastamentos frontal e laterais. Nesta zona poderão

---

<sup>17</sup> O último loteamento aprovado pela Prefeitura Municipal de Rio Branco do Sul (em 2000), e o único a receber a anuência previa da COMEC, está inserido sobre esta zona. Na FIGURA 9, no capítulo 4, é o loteamento nº 49, denominado Jardim Albarana. Como ele é anterior à legislação, os parâmetros urbanísticos gerais não seguem a nova regra.



ser direcionadas as ações de compensação ambiental ou de ampliação de áreas verdes;

- Zona Especial de Interesse de Abastecimento de Água II – ZEIAA-II: corresponde ao compartimento hidrogeológico de abastecimento público de água, localizado em região com atividades predominantemente de serviços e industriais. Os parâmetros preveem lotes mínimos de 5.000m<sup>2</sup> com edificações térreas e afastamentos frontal e laterais. (RIO BRANCO DO SUL, 2012, p. 9-12)

Formular a legislação urbanística, seja de parcelamento ou de uso e ocupação do solo, considerando as condicionantes ambientais do território cárstico, cujos riscos (de deslizamentos, desabamentos e afundamentos) são potencializados pela ocupação urbana descontrolada, é uma estratégia para preservar e conservar as águas subterrâneas, assim como assegurar o bem-estar da população que habita neste espaço. Porém, o problema se dá pelas propostas de solução apresentadas que ao não considerarem as condições reais do Município promovem leis que pretendem um dever ser que inviabilizam, na prática, a ocupação de quase todo o Município. Esse fato foge a capacidade local de apresentar isoladamente, sem a consideração do contexto metropolitano, a resolução dos problemas territoriais e ambientais do Município.

A preocupação com esse tema já é apresentada nos trabalhos de Montgomery (2008, p. 762 apud DUARTE, 2013, p.646). De acordo com o autor, representantes políticos de diversos países em desenvolvimento já se mostram mais preocupados com a expansão da área urbana do que com o crescimento demográfico geral, uma vez que o fenômeno da ocupação extensiva do espaço natural produz consequências sociais e ambientais negativas ao desenvolvimento socioeconômico. Ocorre que o Estado não vem sendo capaz de resolvê-las adequadamente.

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2008) são necessárias

mudanças radicais na gestão das cidades, com a adoção de estratégias mais participativas de intervenção governamental como forma de reduzir os conflitos socioambientais e diminuir o efeito da poluição gerada no ambiente

urbano sobre o meio natural e, em última instância, sobre o próprio homem(OCDE, 2008, apud. BOLLMANN;GASPARIN; DUARTE, 2013, p.647).

A urbanização em áreas de mananciais tem motivações socioeconômicas, devido ao valor do solo, que por estar em regiões periféricas às grandes cidades, são mais baratas. A necessidade básica de moradia e subsistência se choca com as medidas legais limitantes da ocupação e expansão urbana.

Conforme Bollmann, Gasparin e Duarte, (2013), que buscaram compreender como a população residente sobre o Aquífero Karst no município de Almirante Tamandaré – PR se relaciona com o mesmo recurso natural, se não houver ordenamento territorial e a construção de um novo paradigma de gestão participativa dos mananciais superficiais e subterrâneos, as políticas públicas necessárias para permitir a sua conservação continuarão enfrentando forte resistência social da população que ocupa essas áreas.

Porém, para autores como Feldman (2005), Somekh (1994) e Villaça (2004), a legislação urbanística e o zoneamento são construções sociais, datadas e localizadas. Defender o zoneamento integra uma racionalidade que entende que tal instrumento será bom e eficaz para as cidades, sem levar em conta que mais da metade do espaço urbano das cidades brasileiras não obedece ao zoneamento, já que é constituída irregularmente. Segundo Casto e Silva (1997 apud MARICATO, 2001), “Se somarmos a população moradora de favelas com a população moradora de loteamentos ilegais teremos aproximadamente metade de todos os habitantes de São Paulo e também do Rio de Janeiro” (Ibid.,p.2).

Para Maricato (2001, p.2), “estamos diante de uma ‘situação na qual a regra se torna mais exceção do que regra e a exceção mais regra do que exceção’” em relação à legislação urbanística.

Assim, Rio Branco do Sul, como será abordado no próximo capítulo, compõem este quadro brasileiro das cidades cuja informalidade fundiária abrange a maior parte da área urbana.

#### **4 A PRODUÇÃO DA CIDADE INFORMAL NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL E NA METRÓPOLE DE CURITIBA**

Neste capítulo, os resultados da pesquisa empírica são expostos a partir de três objetivos: (i) demonstrar que a legislação urbanística aprovada nas últimas décadas tornou mais rigorosa a aprovação dos parcelamentos e que a clandestinidade foi ampliada após a aprovação das normas, chegando em Rio Branco do Sul a se tornar regra depois da Lei Municipal n. 481/1998; (ii) realizar uma breve reflexão acerca dos prejuízos trazidos por esta realidade para o desenvolvimento do município; (iii) relacionar o processo de metropolização de Curitiba e de produção dos seus assentamentos informais com o processo de formação da área urbana de Rio Branco do Sul, compreendendo de qual forma esse processo participa da dinâmica de reestruturação metropolitana.

O primeiro objetivo já foi parcialmente comprovado no capítulo anterior por meio da pesquisa documental e bibliográfica, porém será abordado de maneira complementar à pesquisa empírica no presente capítulo com a demonstração que o rigor não acompanhado da estrutura suficiente e adequada à formalização e fiscalização tornou praticamente todo o território do município irregular.

Os resultados da pesquisa empírica são analisados em duas escalas territoriais: (i) na área urbana de Rio Branco do Sul, expondo através de dados a configuração do espaço informal do município; (ii) a inserção do município na Região Metropolitana de Curitiba, reutilizando os dados da pesquisa empírica utilizados para corroborar o primeiro objetivo em conjunto com dados apresentados pela pesquisa bibliográfica. Ambas as escalas territoriais estão compreendidas dentro de um recorte temporal de análise que compreende a data de aprovação pela Prefeitura Municipal do primeiro (1954) até o último loteamento (1998) implantados na área urbana de Rio Branco do Sul.

Vários obstáculos foram enfrentados na obtenção dos dados na pesquisa empírica. A carência de informações exposta pela privação de instrumentos tecnológicos de trabalho e também administrativos na esfera institucional (Município, Cartório etc.) compõe o quadro de informalidades. O município não possui mapas cadastrais, dados oficiais, levantamentos estatísticos, informações consistentes sobre sua realidade fundiária, não tem um histórico da ocupação territorial. Como observou Maricato (2002),

Ficará bastante decepcionado quem buscar mapas e tabelas com informações fidedignas e rigorosas sobre o uso do solo e habitação nos cadastros municipais, nos bancos de dados, nas bibliotecas, nos cartórios de registro de imóveis, com raras exceções. Não temos dados rigorosos sobre o ambiente urbano. Somos analfabetos urbanísticos. (MARICATO, 2002, p.1-2)

Maricato (2002) realiza uma reflexão acerca do universo urbano não conhecido por parte do Estado, refletido na falta de informações confiáveis disponíveis para que possam ser interpretadas. A cidade informal representante da desigualdade socioespacial, segundo a autora, não é reconhecida e em muitas cidades brasileiras já supera em números a cidade legal. Não obstante, dentre os demais objetivos, o presente capítulo corroborará a análise da autora, uma vez que Rio Branco do Sul apresenta área irregular maior que a área regular, considerando as várias espécies de irregularidades jurídicas, urbanísticas e metropolitanas.

#### 4.1 OS ESPAÇOS INFORMAIS NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL

A área urbana é composta por 102 loteamentos (TABELA 4), dos quais 47 foram aprovados pela Prefeitura Municipal, e a maioria restante, 55 loteamentos, é clandestina, não transitando por nenhum órgão de aprovação. Dos 47 que obtiveram a aprovação do órgão municipal, somente 13 foram registrados em Cartório de Registro de Imóveis<sup>18</sup>, e somente um obteve anuência prévia da COMEC - Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. Na tabela abaixo, pode-se observar a estrutura fundiária urbana do município de Rio Branco do Sul, conforme dados obtidos em levantamentos realizados<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup>O Cartório de Registro de Imóveis de Rio Branco do Sul foi fundado em 1984, anteriormente o 9º Cartório de Registro de Imóveis de Curitiba era responsável pelo registro de parcelamentos do solo, este não respondeu as solicitações de dados para a presente pesquisa. No cartório do município de Rio Branco do Sul, somente seis loteamentos encontram-se registrados, os outros sete, registrados no 9º CRI de Curitiba, foram apontados pela COMEC ou pelo CRI de Rio Branco do Sul, o qual possuía o registro de parcelamento de alguma subdivisão de loteamentos registrados no 9º CRI de Curitiba.

<sup>19</sup>Os levantamentos ocorreram junto a técnicos da COMEC, da Prefeitura Municipal e ao Cartório de Registro de Imóveis de Rio Branco do Sul.



TABELA 4 - LOTEAMENTOS URBANOS EM RIO BRANCO DO SUL

<b>SITUAÇÃO LEGAL</b>	<b>Nº DE LOTEAMENTOS</b>	<b>%</b>
REGULARES	13	12,8%
IRREGULARES	34	33,3%
CLANDESTINOS	55	53,9%
<b>TOTAL</b>	<b>102</b>	<b>100%</b>

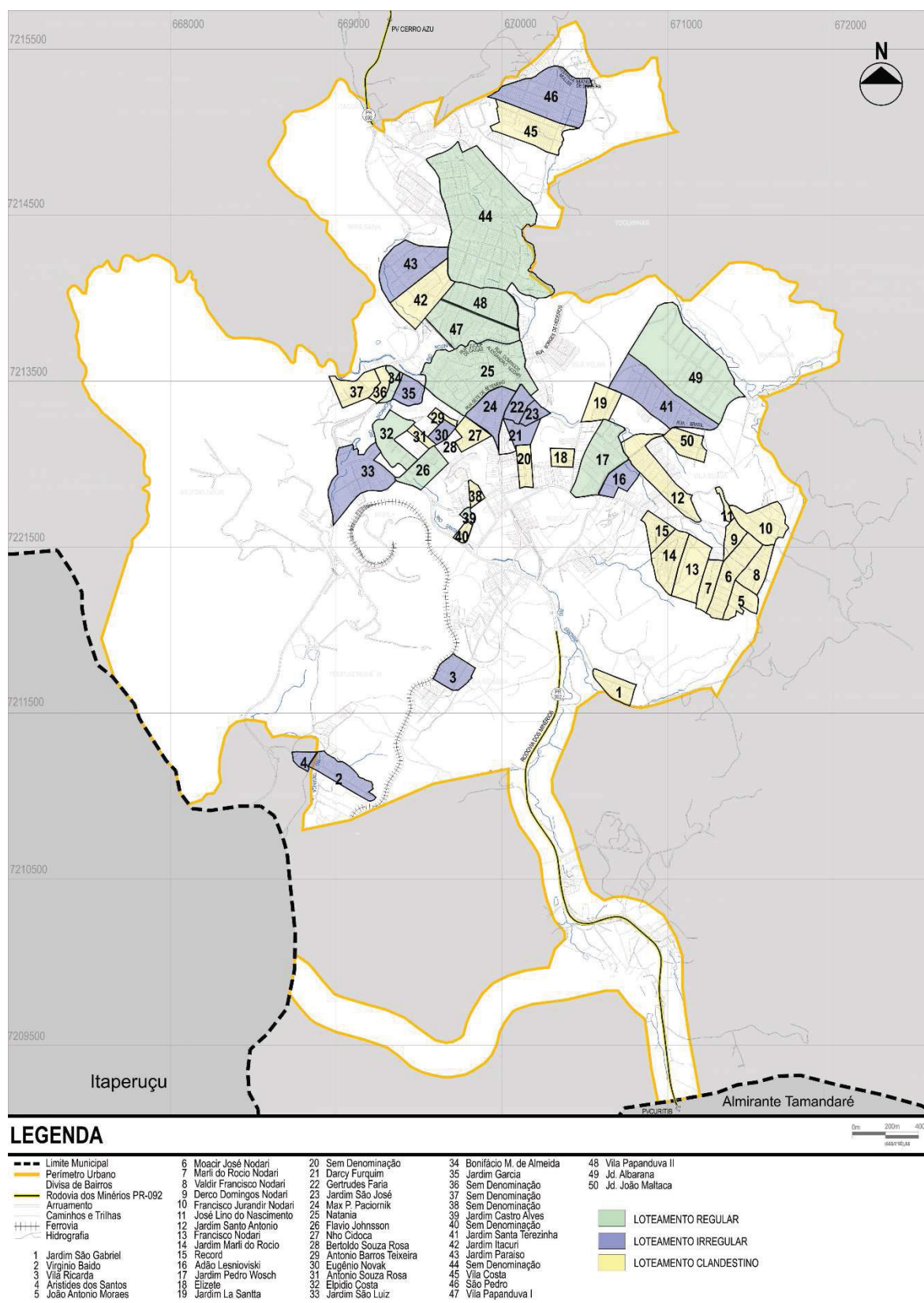
FONTE: RIO BRANCO DO SUL (2017); Registro de Imóveis de Rio Branco do Sul (2018); COMEC (2018).

Os loteamentos encontram-se espalhados pela sede urbana do município, na FIGURA 13 foram localizados 50 loteamentos na sede urbana, com o auxílio de mapa elaborado no Plano Diretor do Município (2012) e por meio do cruzamento dos dados obtidos na pesquisa empírica. Os loteamentos regulares e irregulares configuram a área mais consolidada da sede urbana, porém os clandestinos, com forte presença na área leste da cidade, não estão totalmente ocupados.

Existem outras áreas ocupadas, provavelmente caracterizáveis como loteamentos clandestinos, porém sobre tais áreas não há quase informação, inclusive sobre suas respectivas fronteiras.

Os loteamentos clandestinos do vetor leste situam-se em sua maioria sobre a Zona Consolidada de Ocupação Orientada – ZCOO, conforme o Plano Diretor Municipal (2012), são áreas de alta densidade existentes sobre região de menor fragilidade geológica, e onde novos loteamentos terão que possuir frações mínimas de 360 m<sup>2</sup> e edificações com altura máxima de quatro pavimentos. Parte deles, mais consolidada, está sobre áreas de maior fragilidade geológica, na Zona Consolidada de Restrição à Ocupação - ZCRO, de maiores restrições, cujo lote mínimo permitido também é de 360 m<sup>2</sup> e as edificações novas deverão ser térreas. No entanto, o entorno de ambas as zonas é delimitado pela Zona Residencial de Ocupação Orientada – ZROO, composta por áreas pouco ocupadas e com potencial de ocupação e adensamento. As características desta zona apontam para as áreas de expansão da cidade e ela não abrange significativamente o mapa de Uso e Ocupação do Solo Urbano (FIGURA 12), demonstrando a baixa possibilidade de crescimento da área urbana dentro do zoneamento vigente.

FIGURA 13 – MAPA LOCALIZAÇÃO LOTEAMENTOS URBANOS EM RIO BRANCO DO SUL



FONTE: RIO BRANCO DO SUL (2012; 2017); Registro de Imóveis de Rio Branco do Sul (2018); COMEC (2018); A autora (2018).

A identificação dos loteamentos é o resultado de vários documentos e das visitas em campo. Parte primeiramente da lista fornecida pela Prefeitura Municipal<sup>20</sup>. O documento (FIGURA 14) é uma lista de todos os loteamentos conhecidos, e ao lado de cada nome, foram identificados com a letra “A” os loteamentos aprovados e “N” os loteamentos não aprovados pelo órgão. Estes foram os únicos dados apresentados pela Prefeitura Municipal cedidos à pesquisa. A ausência de dados mais detalhados e de mapas cadastrais reafirma tanto os obstáculos enfrentados pela pesquisa, como a presença de uma gestão administrativa de dados obsoleta, cuja falta de aperfeiçoamento implica em um desconhecimento do próprio universo urbano local.

Também compreendem a informação do mapa os dados fornecidos pela COMEC, disponíveis no ANEXO G. Ainda que houvesse outros loteamentos, os indicados pelo órgão metropolitano seguiram os seguintes critérios: (i) denominação do loteamento; (ii) data de registro no Registro de Imóveis; (iii) data de aprovação na Prefeitura Municipal; (iv) data da Anuência Prévia da COMEC. Alguns itens não estavam completos, demonstrando a precariedade de informações disponíveis.

---

<sup>20</sup>O documento inteiro encontra-se disponível nos ANEXOS C, D e E.

FIGURA 14– LISTA DE LOTEAMENTOS ENTREGUE PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO DO SUL, PÁGINA 1 (DE 3)

Município de Rio Branco do Sul 2017 Lista de Loteamentos	
Página 1 de 3	
número	nome
	AREIAS
	CAMPINA DOS PINTOS
	CAPIRU DA BOA VISTA
	CAPIRU DOS DIAS
	CAPIRUZINHO
	CENTRO
	COOPER
	JAD ALBARANA
	JAD CASTRO ALVES
	JAD DOS MINERIOS
	JAD FRANCISCO NODARI
	JAD GARCIA
	JAD ITACURI
	JAD JOÃO MALTACA
	JAD LA SANTTA
	JAD M DO ROCIO
	JAD PARAISO
	JAD PEDRO WOSCH I
	JAD PEDRO WOSCH II
	JAD S J BÁTISTA
	JAD S TEREZINHA I
	JAD S TEREZINHA II
	JAD SANTO ANTONIO
	JAD SAO GABRIEL
	JAD SAO JORGE
	JAD SAO JOSE
	JAD SAO LUIZ I
	JAD SAO LUIZ II
	LOT A DOS SANTOS
	LOT A M DE CRISTO
	LOT B M DE ALMEIDA
	LOT E NEPOMUCENO
	LOT ELIZETE ROCHA
	LOT ELPIDIO COSTA
	LOT F JOHNSON I
	LOT F JOHNSON II
	LOT G FARIA
	LOT G FARIA II
	LOT JOAO BRANDT
	LOT M DO R NODARI
	LOT MAX G PACIORNIK
	LOT N S DE FATIMA
STM 500.20530 listloteamento 09874077913 , 26/04/2017 08:45:05	

FONTE: RIO BRANCO DO SUL (2017).

NOTA: Os loteamentos grifados em amarelo foram registrados no Registro de Imóveis e os que possuem um risco no início da lista estão localizados na área rural. Os grifos foram realizados pela autora.

Foram identificados 12 loteamentos<sup>21</sup> para fins urbanos realizados na área rural do município na lista apresentada pela Prefeitura Municipal (2017). Segundo os grifos, somente um obteve anuência da Prefeitura, ou seja, mais de 90% destes loteamentos são clandestinos. O art. 3º, da lei federal nº 6.766/79, estabelece que o parcelamento do solo para fins urbanos somente é admitido em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou em lei municipal. A referida lei não contempla o parcelamento para fins rurais, cuja responsabilidade é da União<sup>22</sup>, uma vez que os municípios não possuem legislações próprias que regulem o parcelamento do solo rural.

Agrega-se aos problemas da clandestinidade urbana dos loteamentos, a inobservância à norma que estabelece a fronteira do perímetro urbano, expandindo o território urbano sobre áreas rurais de pouca ou nenhuma infraestrutura.

#### 4.1.1 Características estruturais dos loteamentos urbanos de Rio Branco do Sul

Em Rio Branco do Sul, a infraestrutura dos loteamentos clandestinos e irregulares é precária. A maioria deles não apresenta pavimentação, sistema de drenagem pluvial e esgotamento sanitário. Desde 2012, o abastecimento de água potável é realizado pela empresa estatal de economia mista Sanepar em todos os domicílios da sede urbana, anteriormente era executado pela Prefeitura Municipal. O esgotamento sanitário assim como o tratamento são inexistentes.

A ausência de tratamento de esgoto implica na utilização de encanamentos de esgoto doméstico com extremidades abertas e enterradas. Seu lançamento é feito no solo por meio de valetas, além dos problemas de contaminação sobre o Aquífero Karst, encharca o terreno, tornando-o suscetível aos deslocamentos de massa em altas declividades.

Na FIGURA 15 é possível observar a predominância de declividades acima de 20% na sede urbana, além da localização de loteamentos sobre encostas com declividade igual ou superior à 30%. Como exemplo, pode-se citar o Loteamento

---

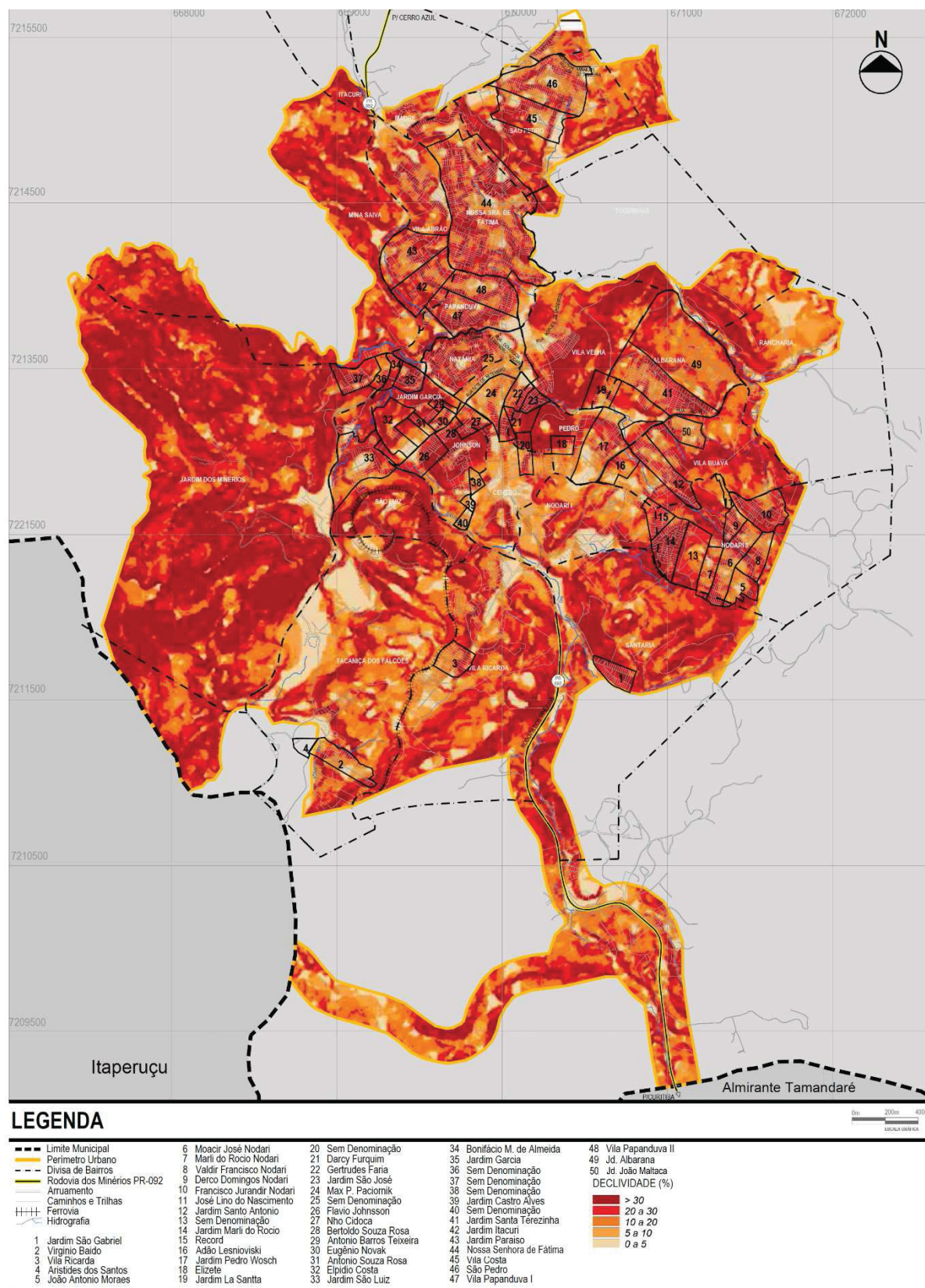
<sup>21</sup>O loteamento Aristides dos Santos, número 4 na FIGURA 9, foi implantado na área rural do município – conurbado a um loteamento urbano existente, com aprovação da Prefeitura Municipal, segundo documento entregue pelo servidor público.

<sup>22</sup> Os loteamentos para fins rurais são disciplinados pela legislação agrária: Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), seu regulamento (Decreto nº 59.428/64), pela Lei nº 5.868/72, pelo Decreto-Lei nº 58/37 e pela Instrução do INCRA nº 17-b/80.

Nossa Senhora de Fátima (número 44), aprovado em 1980 pela Prefeitura Municipal, cujas vias não possuem pavimentação, captação das águas pluviais e são muito íngremes (FIGURA 16; FIGURA 17). O fato de não haver infraestrutura adequada, como sistemas de drenagem, pavimentação viária e saneamento, aumenta o risco de ocorrência de movimentações do solo em áreas cuja declividade é superior a 30%, podendo colocar os habitantes em risco de desastres ambientais.



FIGURA 15 – MAPA DE DECLIVIDADES E LOTEAMENTOS DA SEDE URBANA DE RIO BRANCO DO SUL



FONTE: RIO BRANCO DO SUL (2012; 2017); Registro de Imóveis de Rio Branco do Sul (2018); COMEC (2018); A autora (2018).



FIGURA 16 – IMAGEM DO LOTEAMENTO NOSSA SENHORA DE FÁTIMA, RIO BRANCO DO SUL



FONTE: A autora (2018).

FIGURA 17 – IMAGEM DO LOTEAMENTO NOSSA SENHORA DE FÁTIMA, RIO BRANCO DO SUL



FONTE: A autora (2018).

A ocupação da área urbana por meio de parcelamentos irregulares ou clandestinos, os quais não cumpriram as exigências de implantação de infraestrutura básica em acordo com a LF nº 6.766/79, causa outros transtornos de ordem urbana como: a desarticulação do sistema viário<sup>23</sup>, dificultando o acesso do transporte coletivo e de caminhões de coleta de lixo; bairros sujeitos a erosão e alagamentos; ausência de espaços públicos para implantação de equipamentos comunitários; degradação dos mananciais de abastecimento de água, como o Aquífero Karst; ligações clandestinas de energia elétrica, possibilitando riscos de acidentes e incêndios; expansão horizontal excessiva da malha urbana, ocasionando elevado ônus para o orçamento público implantar a infraestrutura necessária ao longo dos anos.

Esses problemas não afetam apenas aqueles que residem nestes loteamentos, mas estendem-se para todo o território urbanizado, atingindo toda a população, seja pela ampliação desnecessária dos custos de urbanização, seja pelas externalidades negativas decorrentes de fenômenos como pontos de

---

<sup>23</sup> O processo de aprovação de um projeto de parcelamento do solo quando tramita pela Prefeitura Municipal é analisado por técnicos que compatibilizam as diretrizes viárias municipais com as vias projetadas nos loteamentos, ou vice-versa. A desarticulação do sistema viário ocorre quando a implantação destes loteamentos é clandestina, tendo em vista que é desconhecida pelo poder público.



enchentes e alagamentos<sup>24</sup>, contaminação e o assoreamento dos recursos hídricos, e a disseminação de doenças contagiosas e a carência de áreas verdes.

Segundo a Avaliação Temática do Plano Diretor Municipal (2012), as habitações da sede urbana, de modo geral, apresentam condições razoáveis de habitabilidade. Na área central são atendidas por infraestrutura como pavimentação das vias, calçadas para pedestres e sistema de drenagem pluvial. Quanto maior o afastamento do centro para as porções periféricas, a carência de infraestrutura básica é maior, além da presença de domicílios em condições de extrema pobreza e insalubridade. Na FIGURA 18, a imagem mostra a precariedade estrutural do bairro Nodari II, na extrema periferia, onde está concentrado o maior número de loteamentos clandestinos conhecidos nesta pesquisa.

FIGURA 18 – IMAGEM DE LOTEAMENTO CLANDESTINO NO BAIRRO NODARI II, EM RIO BRANCO DO SUL



FONTE: A autora (2016).

---

<sup>24</sup>A Avaliação Temática do Plano Diretor apontou a existência de diversos pontos de alagamentos na cidade.

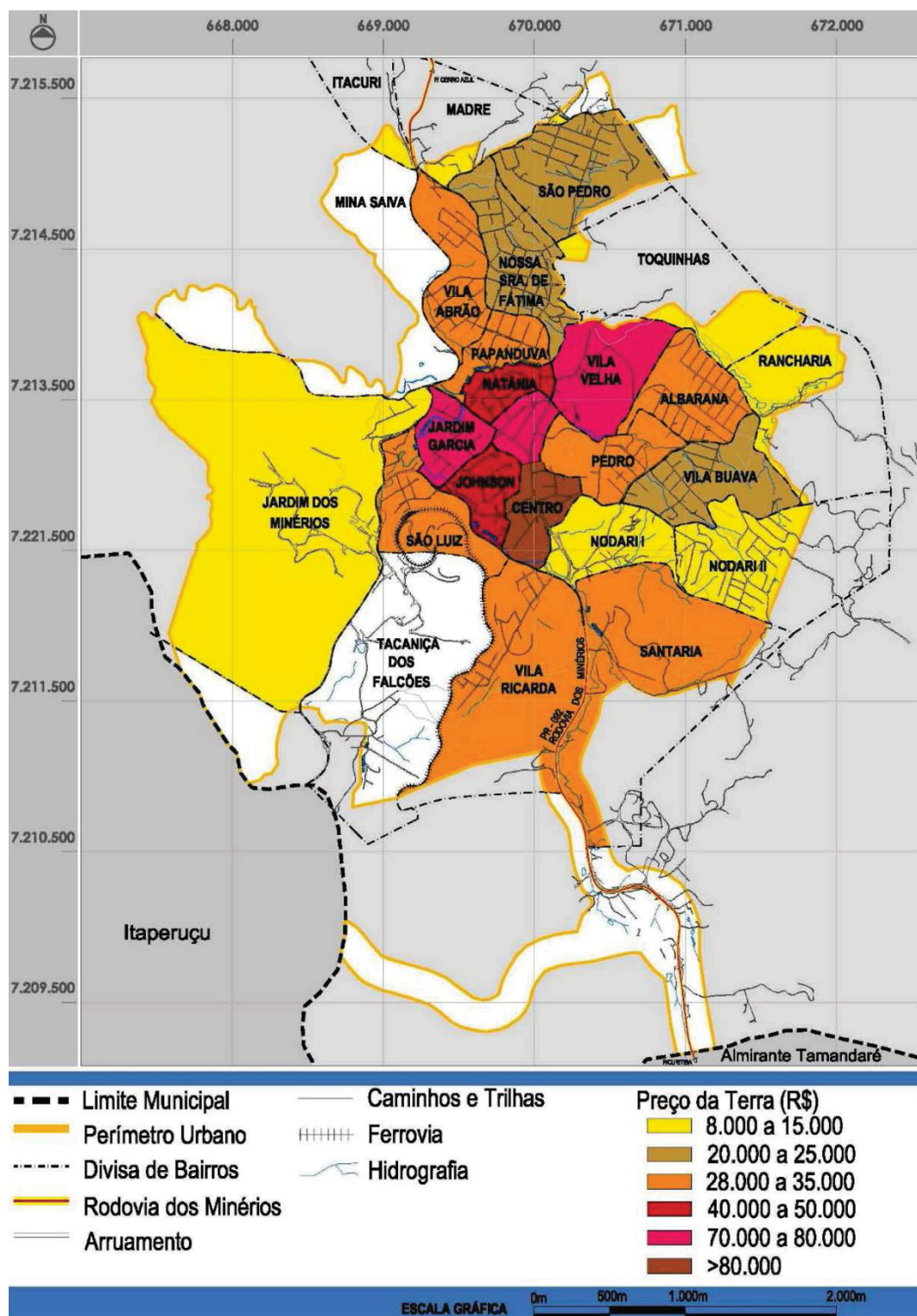
O acesso à terra formalizada é dificultado pelo valor de mercado que ela representa, tornando-se inviável as classes populares que buscam alternativas no mercado de terras, seja ocupando terras públicas ou adquirindo lotes em loteamentos irregulares ou clandestinos (ABRAMO, 2005). O preço da terra na cidade de Rio Branco do Sul é muito menor nos bairros onde se situam os loteamentos irregulares e clandestinos identificados na FIGURA 13.

As características locacionais da terra urbana são produto histórico da ação conjunta de governos e indivíduos, e seu preço representa as externalidades geradas pelos diferentes agentes sociais. Quanto maiores as externalidades, maior o preço do solo e da moradia (IPEA,2000).

Esses loteamentos muitas vezes são implantados em áreas de maior vulnerabilidade ambiental – terrenos em áreas de risco, de altas declividades, de preservação ambiental ou de proteção aos mananciais - devido ao baixo custo da terra para os empreendedores, criando áreas de perigo de deslizamento nestes novos espaços construídos. Associada à fragilidade do solo, a autoconstrução da habitação, como ocorre em Rio Branco do Sul (FIGURA 20; FIGURA 21), compromete a segurança física devido à ausência de técnicas e de materiais adequados para a construção. (CARDOSO, 2008)

Como se pode verificar na FIGURA 19, a delimitação em amarelo diz respeito às terras de menor valor coincidindo com as áreas mais precárias e onde está localizado o maior número de loteamentos clandestinos.

FIGURA 19 – CROQUI ESQUEMÁTICO DO PREÇO DA TERRA NA SEDE URBANA, EM RIO BRANCO DO SUL



FONTE: RIO BRANCO DO SUL (2012); ECOTÉCNICA (2010).

Nota: os valores apresentados são venais por lote.

FIGURA 20 – IMAGEM DE EDIFICAÇÃO AUTOCONSTRUÍDA APRESENTANDO RACHADURAS NO LOTEAMENTO IRREGULAR NOSSA SENHORA DE FÁTIMA, RIO BRANCO DO SUL



FONTE: A autora (2018).



FIGURA 21 – IMAGEM DE EDIFICAÇÃO AUTOCONSTRUÍDA NO LOTEAMENTO IRREGULAR  
NOSSA SENHORA DE FÁTIMA, RIO BRANCO DO SUL



FONTE: A autora (2018).

Segundo Cardoso (2008), a ocupação informal de terras, a construção fora dos padrões urbanísticos e construtivos, e a permanência de um mercado ilegal dependem substancialmente da tolerância do Poder Público, cujo papel fiscalizatório e punitivo não foi devidamente aplicado, provavelmente devido à incapacidade do governo em construir políticas habitacionais e eficazes.

Tanto a legislação federal como a municipal de parcelamento do solo urbano estabelecem sanções penais aos responsáveis pelos empreendimentos irregulares e clandestinos. A presente pesquisa não alcançou informações que apontassem para a penalização dos responsáveis pelos loteamentos irregulares que não empreenderam as obras de infraestruturas fixadas nos cronogramas de obras apresentados no ato de aprovação do parcelamento pela Prefeitura Municipal, mas, são evidentes as consequências para os moradores dessas áreas, tal como demonstram as imagens anteriores.



#### 4.1.2 A participação da COMEC como órgão gestor da região metropolitana no ordenamento territorial do município de Rio Branco do Sul

A aprovação de parcelamentos cabe essencialmente ao Município ou Distrito Federal, quando for o caso, porém em algumas situações caberá aos estados disciplinar essa aprovação. Segundo a lei federal de parcelamento do solo, nº 6.766/1979, a anuência prévia dos órgãos estaduais faz-se necessária quando "o loteamento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município; nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei;" como é o caso do município de Rio Branco do Sul, pertencente à Região Metropolitana de Curitiba.

Parcelamentos urbanos nos municípios integrantes da Região Metropolitana de Curitiba devem obter anuência prévia do órgão metropolitano, a COMEC - Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 698/1995. O decreto define que o órgão terá a competência de emitir "pareceres, de acordo com a legislação vigente, sobre o parcelamento do solo urbano nos municípios pertencentes à Região Metropolitana de Curitiba".

Independentemente da promulgação do decreto estadual, a lei federal de parcelamento do solo nº 6.766/1979 estabeleceu no artigo 13, parágrafo único, que loteamentos ou desmembramentos localizados em municípios integrantes de regiões metropolitanas devem ser examinados e obter anuência da autoridade metropolitana. A COMEC foi instituída através da lei estadual nº 6.517 de 2 de janeiro de 1975, ou seja, considerando a lei federal e a existência da instituição metropolitana, todos os processos de parcelamento e desmembramento do solo deveriam tramitar no órgão estadual e obter sua anuência, para posterior análise da administração municipal.

O processo de aprovação de parcelamento do solo urbano inicia-se na Prefeitura Municipal, cuja responsabilidade é de encaminhá-lo ao órgão metropolitano para análise legal e técnica, exercida pelo Departamento de Controle da Organização Territorial – DCOT. Quando necessário, o órgão pode solicitar informações complementares a outros órgãos estaduais. O Instituto Ambiental do Paraná - IAP também integra parte do processo de aprovação, quando se tratar de loteamento, ao emitir ou não a licença de instalação, conforme normas ambientais pertinentes à configuração espacial, geologia e ambiental da gleba.

Municípios que apresentam fragilidades geológicas têm seus processos de parcelamento analisados por geólogos da COMEC, integrantes do corpo técnico do Departamento de Controle da Organização Territorial, que analisam os projetos e emitem o parecer da instituição. Dada a existência do Aquífero Karst no município de Rio Branco do Sul, seus processos de parcelamento são analisados por esses técnicos que avaliam a viabilidade da implantação de novos empreendimentos sobre as áreas de influência do aquífero.

O processo descrito (FIGURA 22) tem como objetivo obter a *anuência prévia* no órgão de coordenação, porém o interessado pode dar entrada a uma *consulta prévia*, que corresponde à solicitação de informações referentes ao imóvel e suas características físicas, parâmetros de ocupação e uso do solo, e demais informações necessárias para seu parcelamento. (COMEC, 2015).

FIGURA 22 - PROCESSO DE APROVAÇÃO DE PROJETOS DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO



FONTE: COMEC (2015).

Segundo informações obtidas no órgão metropolitano – nos últimos 17 anos, foram emitidas 18 Consultas Prévias para empreendimentos destinados ao parcelamento do solo urbano em Rio Branco do Sul, no entanto, somente um loteamento obteve a Anuência Prévia<sup>25</sup> da COMEC e, posteriormente, foi aprovado pela Prefeitura Municipal e registrado no Registro de Imóveis. Este único empreendimento representa 7,70% dos loteamentos registrados no Registro de Imóveis. As consultas que não resultaram em anuências foram barradas em virtude

<sup>25</sup> Loteamento Jardim Albarana, nº 49 na FIGURA 9, com 383 lotes, sua data de Anuência Prévia na COMEC é 27 de abril de 1998.

de alguma restrição legal ou ambiental, ou o empreendedor não deu continuidade no processo de aprovação do parcelamento.

De qualquer maneira, loteamentos sem parecer favorável do órgão metropolitano foram registrados no Registro de Imóveis, após a promulgação da lei federal de 1979 e, principalmente, após o decreto estadual de 1995 que veio reforçar o caráter institucional do órgão e sua função de coordenador do ordenamento territorial de toda a região metropolitana.

Há que se fazer referência também ao papel do registro imobiliário, pois, conforme Art. 236 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), *"Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público"*, e de acordo com a lei que regulamenta este artigo, lei federal nº 8.935 (BRASIL, 1994), os serviços de registro são *"[...]os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos."* Ou seja, ainda que os Cartórios sejam repartições administrativas privadas com fins lucrativos, são administrados por um tabelião ou oficial de registro designado pelo Poder Público para exercer atos extrajudiciais. Para isso, são dotados de fé pública, uma confiança especial atribuída por lei para que possam garantir a eficácia dos negócios jurídicos, sendo assim devem respeitar as normas e leis federais e estaduais. Portanto, os registros cartoriais demandam a avaliação sobre as aprovações determinadas em lei.

Em informações dadas a presente pesquisa por meio de protocolo<sup>26</sup>, a COMEC afirma que recentemente encaminhou ofícios ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná,

[...] a fim de solicitar auxílio na averiguação junto aos Cartórios de Registro de Imóveis de Curitiba e Região Metropolitana quanto ao cumprimento do dispositivo legal (art.12, parágrafo único da LF nº 6.766/79 e suas alterações) no que se refere às averbações das áreas parceladas, devido à verificações de lacunas junto ao acervo documental dessa Coordenação de emissões de Anuências Prévias para parcelamentos do solo em alguns municípios integrantes da Região Metropolitana de Curitiba. Complementarmente, essa Coordenação encaminhou esclarecimento de forma objetiva em resposta à chefia da Divisão Jurídica da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Paraná, o qual encaminhou copia integral do

---

<sup>26</sup> Protocolo nº 15.040.074-0 / COT047/2018.

expediente aos Juízes Corregedores do Foro Extrajudicial das Comarcas de Adrianópolis, Agudos do Sul, Cerro Azul, Colombo, Curitiba, Doutor Ulisses, Pinhais, Rio Branco do Sul e Tunas do Paraná para que adotem as medidas que entenderem cabíveis. (COMEC, 2018)

A instituição reconhece que os Registros de Imóveis das Comarcas supracitadas, dentre elas Rio Branco do Sul, estão agindo em desconformidade com a legislação federal de parcelamento do solo e, amparada legalmente, buscou o auxílio do Poder Judiciário para tentar coibir tais práticas. Tal fato expõe a fragilidade do reconhecimento da instituição como órgão de gestão e coordenação do território metropolitano perante os poderes locais e “certa independência” dos registros imobiliários à observância da norma que permite a abertura de loteamento e a subdivisão destes em lotes.

Segundo Rolnik e Somekh (2004), a partir da década de 1980, a descentralização e o aumento do protagonismo dos governos locais constituíram princípios superiores na reestruturação do setor público. A Constituição de 1988 foi elaborada neste contexto, num período de (re)democratização, que buscava superar o regime autoritário vivenciado no Período Militar (1964-1985).

Nesse contexto, a gestão metropolitana não era prioridade até por representar o esvaziamento do poder municipal operado no período militar. Dessa forma, esse assunto simplesmente não foi tratado na Constituição, sendo delegada para as Constituições estaduais a responsabilidade de definições e atribuições. (ROLNIK; SOMEKH, 2004, p.113)

A descentralização e o aumento da autonomia municipal acabaram revelando uma não legitimidade e não representatividade dos órgãos existentes de gestão metropolitana, criados na década de 1970, contribuindo para esvaziá-los ainda mais, quando não para extingui-los. Este esvaziamento político-institucional enfraqueceu as relações intragovernamentais na governança metropolitana e estabeleceu um quadro de fragmentação institucional.

Para Ribeiro (2004), este quadro soma-se ao desinteresse político na gestão pública das áreas metropolitanas. Com a descentralização, os organismos de planejamento metropolitano perderam completamente sua capacidade técnica-política.

Tornaram-se entidades vazias de autoridade e mesmo de função, não obstante encontrarmos em muitas delas um corpo técnico ainda imbuído de propósitos de planejamento. As raras ações governamentais visando ao enfrentamento dos problemas na escala metropolitana resultam de iniciativas isoladas, de algumas prefeituras circunstancialmente administradas por coligações políticas com espírito público. (RIBEIRO, 2004, p.23)

Segundo o IPEA (2015), a COMEC foi atingida por este processo de esvaziamento técnico e hoje é um órgão de certa forma, fragilizado, tanto em termos estruturais como em recursos humanos, necessitando de reformulação, “mediante um novo arranjo que possa suprir a enorme lacuna de discussão entre os cidadãos metropolitanos, os municípios e o estado” (Ibid., p.45).

Outra contradição evidenciada na relação entre o órgão metropolitano e Rio Branco do Sul é um Estado central, aqui representado pela COMEC, que remete responsabilidades, demandas, e impõe regras aos governos locais, os quais muitas vezes não possuem capacidade financeira ou técnica para se adequar a elas, reforçando desconhecer as dificuldades locais. Lojkine (1981) já apontava como contradição a relação entre os Estados centrais e os locais, afirmando que a administração central está distante do cotidiano e das questões locais.

## 4.2 DESAFIOS DA FORMALIDADE

Conforme apresentado no capítulo anterior, a Lei Federal nº 6.766 de 1979 foi promulgada após 40 anos sem que houvesse qualquer lei ou norma que regulamentasse o parcelamento do solo no Brasil. Ela surge após longos e intensos debates acadêmicos, técnicos e jurídicos e com o intuito claro de disciplinar e ordenar a expansão das cidades brasileiras, as quais cresciam demograficamente de maneira rápida e sem controle, e garantir a implantação de loteamentos com qualidade infraestrutural (LEONELLI, 2010).

A Lei Federal disciplinou o parcelamento do solo por meio de parâmetros genéricos que priorizavam os elementos de racionalização funcional do espaço, em detrimento das peculiaridades morfológicas e ambientais dos municípios brasileiros e, principalmente, das especificidades da organização socioeconômica da população.

O processo legal de implantação de um loteamento compreende, no mínimo, três etapas: (i) administrativa, relacionada aos tramites do projeto e da documentação perante os órgãos públicos; (ii) civil e registraria, caracterizada pelo registro do projeto de loteamento e do contrato padrão no ofício predial; e (iii) urbanística, que consiste na execução das obras de infraestrutura do loteamento. (FREITAS, 1999)

O loteador é um empreendedor que visa o lucro e ao cumprir as exigências legais da lei de parcelamento do solo, o preço final do lote aumenta, e a demanda retrai, considerando a renda da população local. Assim, dado o afrouxamento das esferas públicas na fiscalização e penalização da ação ilícita, o loteador acaba por escapar dos procedimentos contidos na lei federal, tais como a destinação de áreas públicas e realização de obras de infraestrutura. Com isso, a realidade que se verifica é a de loteamentos irregulares ou clandestinos com baixa qualidade habitacional e infraestrutura precária, como ocorre em Rio Branco do Sul.

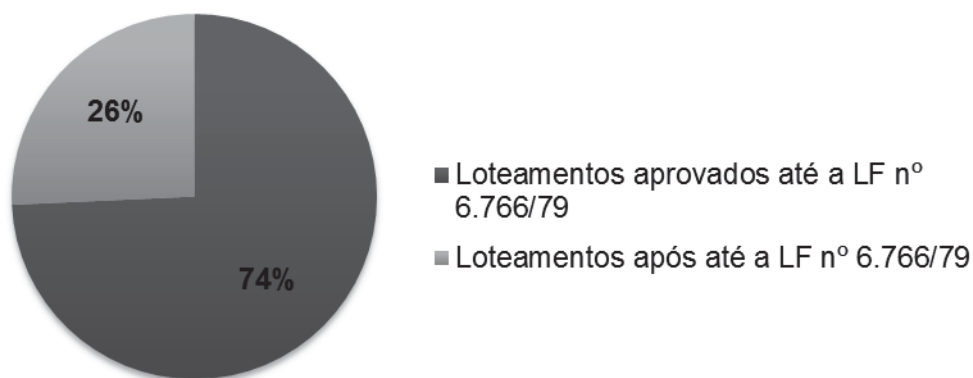
Além dos custos altos que requer a implantação de um loteamento, a lei federal impõe uma série de restrições ambientais, topográficas e sanitárias que inviabilizam o parcelamento do solo em áreas ambientalmente mais frágeis, como em terrenos com declividade igual ou superior a 30%. E, conforme exposto anteriormente, o maior número de loteamentos clandestinos espacialmente identificados estão localizados sobre essas áreas. Sendo assim, as leis não são respeitadas por aqueles proprietários de terras que pretendem lotear de maneira rápida, com baixos custos e altos ganhos financeiros, aproveitando a totalidade da gleba, e acabando por promover os chamados loteamentos clandestinos.

Segundo Pinto (2007), quando compram terrenos de um empreendedor clandestino, a maioria dos moradores de assentamentos informais tem consciência de sua ilegalidade e das carências de infraestrutura. Mas, essa condição é aceita em função dos preços mais baixos. Para Baltrusis (2005),

Apesar da sua ilegalidade e, por conseguinte, de sua precariedade jurídica e física dos produtos que comercializa, o mercado informal se apresenta muitas vezes como a única opção de acesso a terra e moradia para famílias de baixa renda nos grandes centros urbanos. Isso acontece porque ele oferece, por um lado, uma gama de opções a uma demanda interessada e necessitada de um local para morar. (BALTRUSIS, 2005, p.05)

Até a promulgação da primeira lei de parcelamento do solo urbano, a Lei Federal nº 6.766 de 1979, a Prefeitura Municipal de Rio Branco do Sul aprovou 26 loteamentos. Este período se inicia em 1954, e em média foi aprovado um loteamento por ano a partir daí. Após a LF até o presente momento, durante 39 anos, somente nove loteamentos obtiveram a aprovação do órgão municipal. Conforme GRÁFICO 1, a porcentagem no primeiro período de análise é claramente superior ao segundo período.

GRÁFICO 1 – LOTEAMENTOS APROVADOS PELA PREFEITURA DE RIO BRANCO DO SUL ANTES E APÓS A LF Nº 6.766/1979



FONTE: COMEC (2018); A autora (2018).

A TABELA 5 lista todos os loteamentos que possuem data de aprovação conhecida pela COMEC e pelo Cartório de Registro de Imóveis de Rio Branco do Sul<sup>27</sup>, e subdivide-os no marco temporal da data de aprovação da Lei Federal (LF) nº 6.766 de parcelamento do solo de 1979.

<sup>27</sup> A Prefeitura Municipal não apresentou a data de aprovação dos loteamentos, somente a listagem de loteamentos que possuíam a aprovação do órgão ou não (clandestinos).



TABELA 5 - LOTEAMENTOS URBANOS APROVADOS PELA PREFEITURA DE RIO BRANCO DO SUL ANTES E APÓS A LF 6.766 DE 1979

<b>ANTERIOR A APROVAÇÃO DA LF 6.766</b>		<b>POSTERIOR A APROVAÇÃO DA LF 6.766</b>	
DENOMINAÇÃO DO LOTEAMENTO	ANO DE APROVAÇÃO NA PREFEITURA	DENOMINAÇÃO DO LOTEAMENTO	ANO DE APROVAÇÃO NA PREFEITURA
Jd. Garcia	1979	Lot. Jardim Albarana*	1998
Jd. Sta Terezinha II	1979	Jd. São Luiz I	1987
Lot. Bonifácio M. de Almeida II	1979	Jd. Catro Alves*	1985
Lot. Elpidio Costa*	1979	Jd. São José	1985
Lot. São Pedro II	1979	Jd. Sta Terezinha I	1984
Vila Abrão	1979	Lot. Darcy Furquim	1982
Vila Papanduva I e II	1979	Vila Buava	1982
Jd. Pedro Wosh*	1977	Jd. Paraíso	1980
Pl. Eugênio Novak	1977	Pl. Nossa Sra. de Fatima*	1980
Pl. A. de Cristo	1976	<b>TOTAL</b>	<b>9</b>
Pl. A. dos Santos	1976		
Lot. João Brandt	1975		
Pl. Gertrudes Faria I	1975		
Lot. Natania	1974		
Lot. Pedro Wosh I*	1974		
Lot. Natanêa	1974		
Jd. São Luiz II	1973		
Jd. Dona Eugênia	1972		
Lot. Nossa Senhora do Amparo	1972		
Lot. Mossungue*	1971		
Lot. Virginia Ferro	1971		
Pl. Flávio Johnsson*	1955		
Jd. São João Batista	1970		
Lot. Vila Nova	1970		
Lot. Estevão Neponuceno	1966		
Lot. Bonifácio M. de Almeida I*	1954		
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>		

\* Loteamentos registrados (regulares)

O ano de implantação dos 55 loteamentos clandestinos da sede urbana de Rio Branco do Sul é desconhecido, justamente por não terem tramitado por nenhum órgão de aprovação. Porém, após a vigência da lei federal de parcelamento, o número de loteamentos aprovados pela Prefeitura Municipal cai drasticamente, e contraditoriamente a área urbana continua a crescer com novos lotes e novas casas, indicando o surgimento de loteamentos clandestinos na cidade.

O vetor leste de expansão desses loteamentos na área urbana, como apontado, é uma área ainda não consolidada urbanisticamente, como o próprio Plano Diretor aponta, e no Mapa Zoneamento de Uso do Solo (FIGURA 6) da lei municipal nº 482 de 1998, somente dois dos dez loteamentos clandestinos identificados na FIGURA 13 nesta área foram apontados como existentes. Revelando, assim, que o ano de surgimento da maioria desses parcelamentos ilegais é recente e posterior as leis municipais de parcelamento (nº 481/98) e de uso e ocupação do solo (nº 482/98).

Dezenove anos após a aprovação da LF nº 6.766 de 1979, com a promulgação da lei municipal de parcelamento nº 481 de 1998, as restrições para os empreendedores imobiliários e loteadores aumentaram com a impossibilidade de parcelar a terra em terrenos onde as condições geológicas sejam frágeis, devendo todo o interessado apresentar levantamentos geotécnicos e geológicos na documentação exigida pela Prefeitura Municipal. Segundo a tabela de honorários da Associação Profissional dos Geólogos do Paraná (2018), um laudo geológico para loteamento com área de até 50.000 m<sup>2</sup> tem um custo de R\$ 9.575,00, e quanto maior a área loteada, o valor do documento técnico aumenta, ou seja, para o empreendedor imobiliário ou loteador é mais um custo a ser computado no valor final do lote.

A lei municipal nº 481/98 também reforça a exigência da obtenção da anuência prévia da COMEC para os projetos de loteamento e desmembramento, condição anteriormente estabelecida pela lei federal e pelo Decreto Estadual nº 698/1995. Sendo assim, as restrições antes não determinadas pela lei municipal do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo Urbano (nº 482/98), podem ser exigidas pela COMEC, a partir de 2002, por meio do Plano de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo da Região do Karst da Região Metropolitana de Curitiba.

A presença do Aquífero Karst e, por consequência, a fragilidade do solo cavernoso, implicou severas restrições de ocupação na sede urbana do município visualizadas nos planos, normas e leis urbanísticas que disciplinam o parcelamento e o uso e ocupação do solo urbano no município a partir da aprovação da Lei do Plano Diretor e das suas leis complementares em janeiro de 2012.

O último loteamento a ser aprovado pela Prefeitura Municipal, loteamento Jardim Albarana, recebeu a Anuência Prévia da COMEC em abril de 1998 (antes da aprovação da lei municipal de parcelamento de dezembro do mesmo ano) e foi registrado no Registro de Imóveis em 2000. Localiza-se no Plano Diretor Municipal (nº987/2012) sobre Zona Especial de Interesse de Abastecimento de Água, cujos parâmetros preveem lotes mínimos de 720 m<sup>2</sup>, edificações térreas, coeficiente de aproveitamento 0,3, taxa de permeabilidade mínima de 60% e de ocupação máxima de 30%. Esses parâmetros após a aprovação a Lei do Plano Diretor e de Uso e ocupação do Solo, provavelmente, inviabilizariam a implantação deste loteamento, cujos lotes possuem em média áreas de 375 m<sup>228</sup>.

Após a promulgação da primeira lei municipal de parcelamento do solo urbano (1998) nenhum loteamento foi aprovado pela Prefeitura Municipal, contudo, a área urbana do município continua crescendo e se consolidando desordenadamente e com baixo grau de infraestrutura. A legislação que restringe também é aquela que acaba por promover indiretamente a informalidade do solo no município.

Assim, segundo Maricato (2000), não é pela falta de planos e legislação urbanísticos que as cidades brasileiras crescem desordenadamente e apresentam tantos problemas urbanos. A contrariedade reside na distância existente entre a aprovação dos planos urbanísticos nas Câmaras Municipais e sua efetiva aplicação.

Para Rolnik (1997, p.13) a legislação urbana acaba agindo como um “delimitador de fronteiras de poder”, ao regular a produção do espaço urbano, dividindo a cidade em territórios distintos socialmente acirrando as desigualdades sócio espaciais. A regulação do mercado imobiliário por meio da legislação urbanística (zoneamento e padrões de edificabilidade) reforça a lógica de mercado, já que, quando padrões de uso e ocupação do solo ideais e gerais são determinados para a população como um todo, sem compreender a existência de diferentes classes sociais, acabou produzindo territórios dentro e fora da concepção legal de

---

<sup>28</sup> Por meio do Google Earth (2017) é possível medir os lotes consolidados deste loteamento.

universalizante de formalidade e legalidade. Isto porque a cidade não é fruto apenas da aplicação da lei, mas da relação que se estabelece entre os agentes (a população residente, o Poder Público local e os proprietários e incorporadores imobiliários) que atuam na produção imobiliária na cidade. A Lei acaba “valendo” para algumas áreas da cidade, em geral aquelas onde a regulação atende aos interesses da produção imobiliária formal, e é pouco exigida em áreas residenciais populares ou com restrições à ocupação urbana formal.

Abramo (2007) ao explicar a lógica do submercado de loteamentos, afirma ser este o principal vetor de expansão da malha urbana que age diretamente na dinâmica da periferização das cidades, como ocorre em Rio Branco do Sul, onde se encontram parte das glebas desocupadas, constituindo atrativos para a população de baixa renda por seus valores mais acessíveis. No entanto, os loteamentos novos são muitas vezes marcados pela inexistência de infraestrutura, serviços e acessibilidade urbana.

Além da carência estrutural destes bairros clandestinos, juridicamente, os moradores desses loteamentos não são proprietários de seus lotes, não possuindo a matrícula dos mesmos, implicando numa série de externalidades negativas que vão desde a insegurança gerada pela falta de titularidade do lote até a ausência de políticas públicas que contemplem essa população, já que para o Estado a propriedade é, em regra, a instância reconhecida. A ausência da matrícula ocorre porque a regularidade urbanística do empreendimento é sempre uma condição para seu registro em cartório, quando os lotes são individualizados e suas matrículas são abertas. Antes do registro, os lotes ainda não existem juridicamente e, portanto, não constituem objeto suscetível de alienação formal, como venda ou utilização para obter financiamentos para construção ou reforma da moradia, implicando na impossibilidade de melhoria habitacional.

Loteamentos clandestinos também não destinam áreas institucionais ao Poder Público, as quais futuramente viriam a abrigar equipamentos comunitários como creches, escolas, postos de saúde e áreas de lazer. Quanto maior o número de loteamentos clandestinos, como em Rio Branco do Sul onde mais da metade da área urbana é composta por esses assentamentos informais, menor é a quantidade disponível de lotes de titularidade pública, limitando as possibilidades de alocação de recursos federais ou estaduais para obras de interesse público através de convênios, cuja uma de suas premissas é a apresentação da matrícula do imóvel.

O que se pode concluir com isso é que a produção da cidade informal em Rio Branco do Sul causa prejuízos ao desenvolvimento urbano e social do município. Tais prejuízos não são passíveis de serem mensurados pela presente pesquisa, todavia sua interferência no crescimento estrutural e social da cidade é inquestionável, especialmente, pela ausência de banco de terras que comporte a alocação de equipamentos públicos.

#### 4.3 O FENÔMENO DA METROPOLIZAÇÃO E DA PRODUÇÃO DA CIDADE INFORMAL NO PARANÁ E EM RIO BRANCO DO SUL

A partir da década de 1970, o estado do Paraná iniciou o fenômeno de metropolização por meio da migração campo-cidade e do expressivo desenvolvimento industrial<sup>29</sup>. Curitiba e seus municípios vizinhos vivenciaram um período de urbanização intensa e crescimento populacional acelerado. Ao mesmo tempo, na década de 1980, o país passava por uma crise econômica responsável por aumentar as taxas de desemprego e a população de baixa renda, fenômeno que se refletiu nos espaços urbanos aumentando as desigualdades socioespaciais. (FIRKOWSKI, 2001)

Com o aumento da urbanização, a população de baixa renda se deslocava cada vez mais para a periferia, e mais distante do polo e do seu local de emprego, intensificando os fluxos pendulares na região. Esta fase é marcada pela autoconstrução da moradia e por conjuntos habitacionais financiados pelo Estado na Região Metropolitana de Curitiba e pela periferização da moradia de baixa renda. A região periférica foi sendo edificada a mercê das leis urbanísticas, de fiscalização e de serviços públicos. Conforme Ultramari e Moura (1994 apud SILVA, 2012):

Se nas áreas centrais as facilidades urbanas já estão à disposição do futuro morador, nas periferias levantar a casa no lote é apenas o primeiro passo. Adquire-se o lote e se constrói a casa. Falta o calçamento da rua, assim como a água, o esgoto, a luz, os equipamentos sociais – escolas, postos de saúde, praças – e outras benfeitorias apenas prometidas ou precárias. As ruas têm traçados não bem definidos e a paisagem frequentemente não tem

---

<sup>29</sup> A estrutura produtiva do Paraná se transforma com a substituição progressiva do setor primário, e crescimento da indústria moderna, alocada primeiramente nas cidades de Curitiba e Araucária. (FIRKOWSKI, 2001)

verde. O verde que aí existe é apenas um resto de mato, logo fadado a desaparecer seja pela construção de mais uma moradia, seja pelo uso como lenha. Isso explica, um pouco, a imagem de espaço desarrumado e recém-desbravado que configura as periferias, expondo seus habitantes como pioneiros. Uma área extensamente horizontalizada, recortada e em alguns pedaços tomadas por pequenas casas mal acabadas, inconclusas, sempre em obras; ou por conjuntos habitacionais repetindo a composição de pequenos prédios ou casas; ou por terrenos à espera de uma meia água, por vezes temporariamente feito campo de recreação, ponto de venda de 'fumo', área propícia à invasão. (ULTRAMARI; MOURA, 1994, p.38)

O fenômeno de aumento populacional visualizado em toda a região também atingiu Rio Branco do Sul. A taxa de crescimento populacional de 1970 a 1980 foi a maior percebida nas últimas seis décadas, de 2,37%, conforme TABELA 2 apresentada no capítulo anterior. No município, foi a década marcada pela implantação das empresas de extração de minérios, além da significativa expansão da fábrica da Votorantim Cimentos, que instalou dois novos fornos de clínquer<sup>30</sup>, abrindo centenas de vagas diretas de emprego. Segundo dados apresentados pela COMEC (2006), na década de 1970, o número de lotes aprovados pela Prefeitura Municipal de Rio Branco do Sul foi o maior já vivenciado pelo município (TABELA 6).

---

<sup>30</sup>Clínquer é o principal componente do cimento, e é produzido nos fornos após a queima, em temperaturas acima de 1450°C, da farinha cru (mistura de diversos componentes) produzida no moinho. A Votorantim instalou o forno 6 e 7, atualmente conta com nove fornos. (SOUZA, 2009)



TABELA 6 – NÚMERO DE LOTES APROVADOS NO NUC/RMC SEM CURITIBA POR DÉCADA

MUNICÍPIO	NÚMERO DE LOTES								TOTAL	% DO TOTAL DO NUC
	Sem Data de Aprovação	Déc. 40	Déc. 50	Déc. 60	Déc. 70	Déc. 80	Déc. 90	2000 a 2004		
Almirante Tamandaré	777	0	2.991	1.916	9.821	2.688	708	1.512	20.413	8,21
Campo Magro	0	0	78	0	1.903	688	36	63	2.768	1,11
Araucária	80	123	1.525	948	4.769	10.333	2.975	918	21.671	8,72
Campina Grande do Sul	92	0	3.080	790	1.289	2.020	542	40	7.853	3,16
Campo Largo**	1.597	0	4.417	1.745	1.589	3.604	2.635	629	16.216	6,52
Colombo	580	311	9.591	6.751	10.566	6.114	3.255	494	37.662	15,15
Fazenda Rio Grande	198	0	1.111	1.528	901	3.219	3.914	5.877	16.748	6,74
Pinhais	4.596	0	8.736	5.468	1.631	5.632	2.207	1.711	29.981	12,06
Piraquara	4.555	0	17.522	4.285	1.055	1.898	390	0	29.705	11,95
Quatro Barras	463	0	1.298	1.838	310	890	371	179	5.349	2,15
Rio Branco do Sul	1.318	0	44	20	1.527	458	383	0	3.750	1,51
Itaperuçu	2.321	0	0	334	886	164	489	21	4.215	1,70
São José dos Pinhais	1.687	242	24.732	8.432	4.772	5.965	3.820	2.542	52.192	21,00
<b>TOTAL NUC</b>	<b>18.264</b>	<b>676</b>	<b>75.125</b>	<b>34.055</b>	<b>41.019</b>	<b>43.673</b>	<b>21.725</b>	<b>13.986</b>	<b>248.523</b>	<b>100,00</b>
<b>% por Década</b>	<b>7,35</b>	<b>0,27</b>	<b>30,23</b>	<b>13,70</b>	<b>16,51</b>	<b>17,57</b>	<b>8,74</b>	<b>5,63</b>	<b>100,00</b>	

FONTE: COMEC (2006), PREFEITURAS MUNICIPAIS (2004).

Segundo Firkowski (2001, p. 164), na década de 1990, inicia-se um novo ciclo de industrialização, responsável por mudar o processo de produção do espaço metropolitano<sup>31</sup>. A economia do Paraná implementou uma política de atração industrial favorecida por vantagens locacionais existentes, a qual alcançou municípios não atingidos na fase anterior, como São José dos Pinhais, Campo Largo, Pinhais, Colombo, Campina Grande do Sul, Piraquara e Quatro Barras. Rio Branco do Sul não se enquadra neste processo de industrialização, porém apresenta, nesta década, como afirmado anteriormente, a expansão da única indústria cimenteira de grande porte no município.

Na RMC, a partir da década de 1990 ocorreram transformações nos espaços de moradia das classes de alta e baixa renda. Condomínios residenciais fechados surgiram em locais distantes do centro da metrópole, onde antes concentrava as classes de maior renda, e espaços informais de moradia se reproduziram em larga escala nos municípios do entorno de Curitiba, além do aumento do número de moradias informais na cidade polo também. Esta fase é marcada por uma

<sup>31</sup> Nesta década, a metrópole foi inserida às mudanças do regime de acumulação capitalista mundial, marcado pela flexibilização produtiva, deixando para trás o modelo fordista de produção. (HARVEY, 1992)

reestruturação espacial, com transformações importantes no processo de produção da metrópole de Curitiba. (SILVA, 2012)

Segundo Silva (2012), a partir de meados do século XX, as periferias das cidades cresceram de duas maneiras: (i) regular, formada por loteamentos populares privados e produzidos pelo Estado<sup>32</sup>, e com o mínimo de investimentos nos equipamentos e serviços urbanos; (ii) irregular, caracterizada por favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, pela precariedade estrutural e pela autoconstrução da moradia.

Para Corrêa (1989 apud SILVA, 2012), este movimento de descentralização rumo à periferia, iniciado a partir do século XIX, se explica por inúmeros fatores como o preço alto da terra nos centros, a necessidade de novas atividades econômicas em novos espaços, ausência ou perda de amenidades, e o aumento das restrições legais. A concentração dos investimentos públicos e privados nos centros urbanos ocasionou o aumento do preço da terra e buscar espaços novos de moradia para a população de baixa renda, por exemplo, implica tanto na possibilidade de acesso ao preço da terra, como na segurança de permanência em espaços cuja restrição legal ou é inexistente, ou não é controlada/fiscalizada.

O modelo centro-periferia brasileiro teve um processo que se originou, segundo Santos (1994), Schiffer (2004) e Almeida (2005) (apud SILVA, 2012):

do forte crescimento demográfico ocorrido num curto espaço de tempo, marcado pelo aumento das taxas de natalidade e a intensificação da migração campo-cidade nas décadas de 1960 e 1970, período em que ocorre a inversão do lugar de residência da população, que a partir de então passou a viver majoritariamente em cidades; (ii) do desequilíbrio na distribuição territorial da população crescente, que se concentrou em algumas regiões do País e nas grandes aglomerações urbanas, especialmente nas metrópoles; (iii) do modelo de industrialização adotado a partir de meados do século XX, no qual a inserção do País na economia internacional realizou-se por meio de uma alta concentração da renda, que rebaixou o custo da mão de obra por meio do pagamento de baixos salários. (Ibid., p. 74-75)

---

<sup>32</sup> Em Rio Branco do Sul não houve a construção de moradias nem a execução de loteamentos populares pelo Estado.

O modelo centro-periferia se caracterizou pela dependência criada entre estes dois espaços, onde o centro densamente ocupado concentra o comércio, serviços, fluxos de transporte. A produção do espaço urbano derivada deste padrão de ocupação é característica do modelo de desenvolvimento do capitalismo industrial. Ele reflete um vetor de extensão das cidades em direção às periferias, movimento que estruturou espacialmente as metrópoles brasileiras até o final do século XX.

O padrão centro-periferia vem a ser superado na passagem do século XX para o XXI diante da nova fase de urbanização emergente. Surgem novas relações entre o centro e a periferia, com novas formas de produção do espaço formal e informal de moradia. Segundo Caldeira (2000 apud SILVA, 2012), no ambiente formal, formam-se comunidades residenciais muradas que impactam diretamente o ambiente externo a elas com o desaparecimento ou redução do convívio social, o aumento do preço da terra e da violência, e a ingovernabilidade crescente dos aglomerados urbanos. Já na produção da moradia informal, Abramo (2009) detectou os movimentos de dispersão e concentração já abordados no capítulo 2, sendo a dispersão incentivada pela expansão de favelas e loteamentos clandestinos em direção a áreas cada vez mais periféricas, considerando que a concentração deveu-se ao adensamento dos assentamentos mais antigos e já consolidados em áreas que já não eram periféricas e não tão deficientes de serviços urbanos. Esse novo fenômeno de reestruturação espacial acabou por esvaziar os centros urbanos, cuja ocupação se deu pela população mais pobre.

No ano de 2000, o mercado de trabalho na metrópole curitibana é marcado por ajustes que trouxeram a precarização do trabalho com aumento da informalidade, aumento do número de desempregados, e a diminuição da participação de empregos no setor industrial. Este processo se refletiu na condição de moradia da classe trabalhadora, em Curitiba, 29,7% da população morava em assentamentos informais recebendo até meio salário mínimo. (MOURA; RODRIGUES, 2009)

A fim de compreender o fenômeno da formação das periferias e áreas urbanas, manifestado desde o início da urbanização do país, torna-se essencial a discussão teórica realizada a respeito da produção da informalidade nas cidades brasileiras. Este fenômeno de periferização da pobreza foi indispensável para a

formação das metrópoles brasileiras e consolidou o modelo denominado centro-periferia.

Silva (2012) analisa em sua tese de doutorado<sup>33</sup> o fenômeno de produção dos espaços informais de moradia na metrópole de Curitiba entre as décadas de 1990 e 2000, com recorte territorial no aglomerado metropolitano, o qual abrange 12<sup>34</sup> dos 26 municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Como Rio Branco do Sul não compõe este aglomerado urbano, o objetivo aqui é relacionar o processo de metropolização de Curitiba e seu processo de produção de ocupações irregulares com o mesmo ocorrido em Rio Branco do Sul, compreendendo de que forma esse processo participa da dinâmica de reestruturação metropolitana.

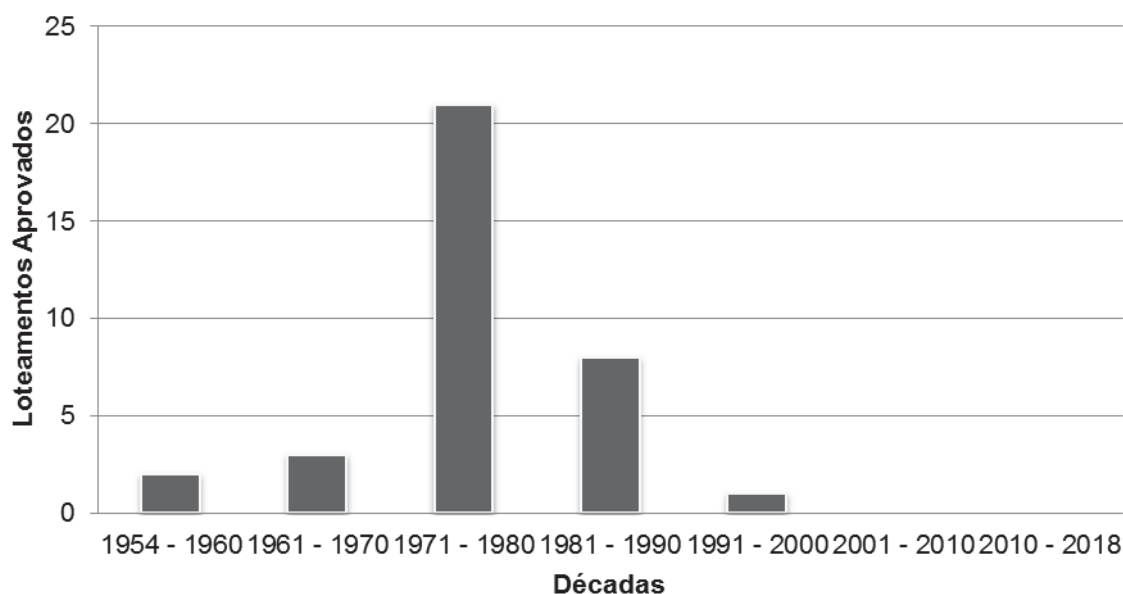
Silva (2012) observa que a formação da periferia metropolitana, entre as décadas de 1950 e 1970, décadas de maior fluxo migratório em direção a RMC, se deu predominantemente através de loteamentos regulares, aprovados pelos órgãos responsáveis, nos limites do polo e nos municípios do entorno. Se observarmos a tabela anteriormente apresentada (TABELA 6) e o GRÁFICO 2 a seguir, podemos confirmar que esta dinâmica também ocorreu no município de Rio Branco do Sul, cujos loteamentos aprovados surgem majoritariamente neste período.

---

<sup>33</sup> SILVA, Madianita Nunes da. A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba. 259 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

<sup>34</sup> Curitiba, Pinhais, Almirante Tamandaré, Campo Magro, Campo Largo, Araucária, Fazenda Rio Grande, São José dos Pinhais, Quatro Barras, Campina Grande do Sul e Piraquara. (FIRKOWSKI 2001, p. 227)

GRÁFICO 2 – LOTEAMENTOS APROVADOS PELA PREFEITURA DE RIO BRANCO DO SUL POR DÉCADAS



FONTE: COMEC (2018); A autora (2018).

Este período marcado pela formação da periferia da RMC através de loteamentos que vinham sendo aprovados nos órgãos de controle, como as prefeituras municipais, se apoiava na inexistência e na fragilidade das leis de parcelamento, de uso e de ocupação do solo na região, e em especial no município de análise, como destacado no capítulo 3 que mostra que a primeira lei de parcelamento de solo municipal foi promulgada somente em 1998 (nº 481).

A vulnerabilidade de legislação que disciplinasse o parcelamento e o uso do solo permitiu aos loteadores e empreendedores imobiliários a implantação de loteamentos com um mínimo de infraestrutura e a baixo custo, além de possibilitar a ocupação de áreas ambientalmente mais frágeis. Neste contexto, segundo demonstrou Silva (2012), entre 1950 e o final de 1970, foi aprovada na RMC uma quantidade expressiva de loteamentos precários e distantes dos núcleos então urbanizados.

A precariedade marcou estes espaços, considerando que muitas vezes os lotes eram vendidos antes do loteamento ser implantado, e devido à inexistência de legislação específica no Brasil e em Rio Branco do Sul, a prática não foi fiscalizada e as novas áreas urbanas careciam de infraestrutura. A FIGURA 23 demonstra a

precariedade do loteamento Santa Terezinha II, aprovado em 1979 e, 38 anos depois, o mesmo loteamento ainda apresenta debilidade na sua infraestrutura.

FIGURA 23 – IMAGEM DA RUA ERMILINO COSTA ROSA, LOTEAMENTO SANTA TEREZINHA, EM RIO BRANCO DO SUL



FONTE: A autora (2017).

De acordo com Made (2004, p.56) na década de 1950, o maior vetor de crescimento na RMC foi ao leste da capital, com 75.729 lotes aprovados em toda a RMC, sendo 66,52% destes em apenas três municípios, Piraquara (21.427), Pinhais (10.954) e São José dos Pinhais (18.006). Nesta década, em Rio Branco do Sul foram registrados apenas dois loteamentos no Registro de Imóveis, totalizando somente 44 lotes, marcando o início do mercado formal de moradia no município. Cabe ressaltar que ambos os loteamentos<sup>35</sup> foram submetidos à aprovação da Prefeitura anos mais tarde, um deles sete anos depois e o outro dezesseis anos após a data de registro.

O aglomerado metropolitano teve sua ocupação consolidada na década de 1970, quando Rio Branco do Sul atingiu a maior quantidade em número de lotes aprovados (TABELA 6, GRÁFICO 2). Na década de 1980, o processo de aprovação de lotes começa a enfraquecer, e somente os municípios de Araucária, Campo

---

<sup>35</sup> Planta Flávio Johnsson e Loteamento Bonifácio M. de Almeida, ver TABELA 4.



Largo e Fazenda Rio Grande se destacam com aumento o número de lotes aprovados. (COMEC, 2006)

É somente a partir de 1978, quando a COMEC aprova o seu primeiro Plano de Ordenamento Territorial da RMC, o PDI; e em 1979, através da Lei Federal nº 6.766, que o parcelamento do solo é disciplinado e regulamentado em todo o País. Desse modo a aprovação de novos parcelamentos submete-se a um arcabouço maior de regras, como expostas no capítulo anterior, impedindo a aprovação de inúmeros novos loteamentos que não se enquadravam às normas recentes, e o número de lotes aprovados na RMC começa a cair. Neste mesmo período, alguns municípios já começavam a elaborar e aprovar seus Planos Diretores, legislações municipais que apresentavam diretrizes e regras para o uso e ocupação do solo urbano. (COMEC, 2006)

Nas duas últimas décadas, os espaços informais de moradia cresceram e difundiram-se em toda a extensão da metrópole, passando de 571 assentamentos e 54.662 domicílios no final da década de 1990, para 984 assentamentos e 98.444 domicílios no final da década de 2000. A participação de Curitiba nesse processo identifica que, em 1997, 67% dos domicílios estavam sobre ocupações irregulares, e no final da década de 2000, 68%. (SILVA, 2012, p.245 apud SILVA, 2012)

Em Rio Branco do Sul, é desconhecida a data de surgimento dos loteamentos clandestinos pelos órgãos de fiscalização e aprovação, porém é conhecida sua existência<sup>36</sup>. O único dado fidedigno quanto a esta tipologia de espaço informal de moradia, é que na última década (2000-2010) a população urbana no município aumentou em 1.779 habitantes, enquanto nenhum loteamento foi aprovado pela Prefeitura Municipal, isso pode significar que, dado que os loteamentos abertos anteriormente não apresentavam todos os lotes ocupados e, assim, a população acomodou-se nos lotes vazios já individualizados, mas, considerando-se que é possível perceber a expansão da mancha de ocupação do território do município, além desta situação, novos lotes foram vendidos em loteamentos anteriormente não existentes.

A presença das tipologias dos espaços informais de moradia na RMC na última década reflete os seguintes dados “[...]as favelas contribuíram com 71,41% do

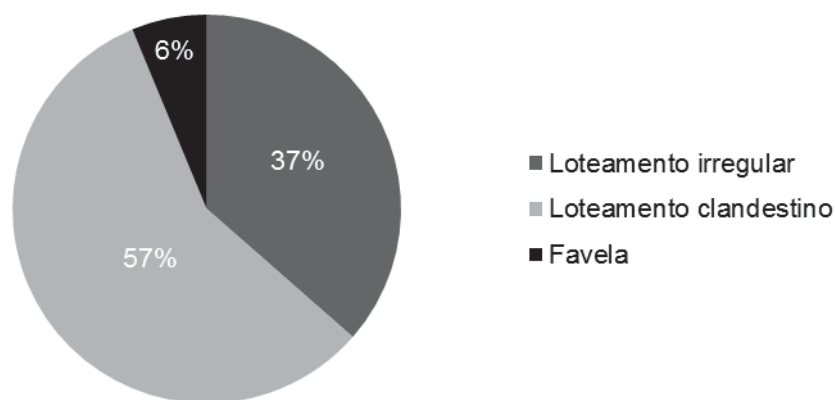
---

<sup>36</sup> Ao todo, a Prefeitura Municipal reconhece a existência de 55 loteamentos clandestinos. (RIO BRANCO DO SUL, 2017)

total de assentamentos, seguidas dos loteamentos clandestinos, com 24,78%, e dos loteamentos irregulares, com 1,89%.” (SILVA, 2012, p.202)

O GRÁFICO 3 mostra como o município de Rio Branco do Sul está dividido atualmente entre as tipologias dos espaços informais de moradia<sup>37</sup>. Diferenciando-se do aglomerado urbano, a maior parte do seu território é constituída por loteamentos clandestinos, seguida pela presença significativa de loteamentos irregulares, e as favelas integram porção mínima do espaço informal.

GRÁFICO 3 – A PRESENÇA DAS TIPOLOGIAS NO ESPAÇO INFORMAL DE MORADIA DE RIO BRANCO DO SUL

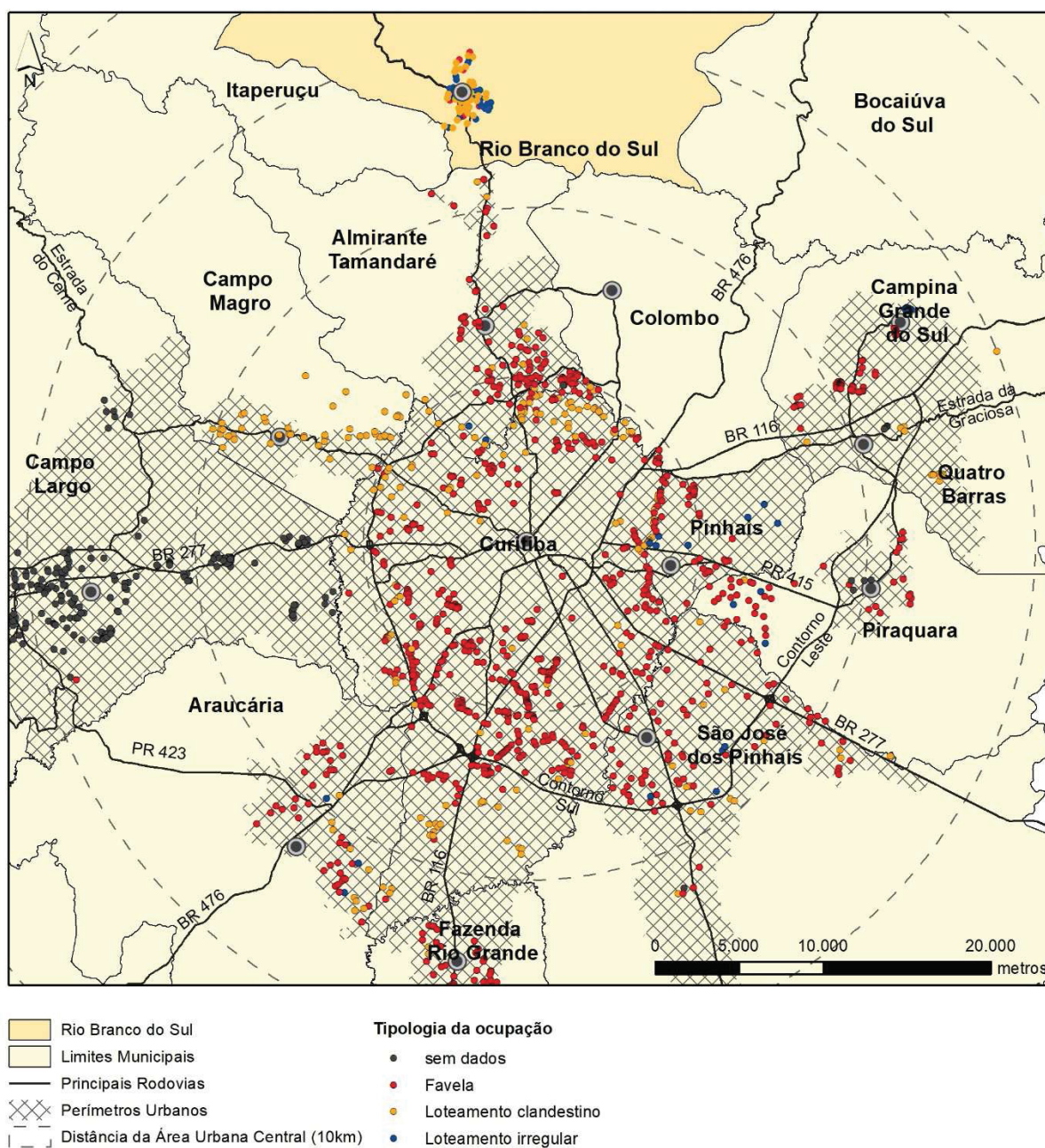


FONTE: COMEC (2006), RIO BRANCO DO SUL (2017).

Os assentamentos clandestinos foram os principais responsáveis pela extensão da mancha urbana no norte da metrópole (sentido Rio Branco do Sul), conforme FIGURA 24. Uma característica relacionada ao processo de produção dos loteamentos clandestinos no aglomerado urbano é que os novos assentamentos surgidos estão localizados no entorno de eixos viários de circulação regional ou em áreas com restrições legais ao parcelamento e ocupação urbana do solo. (SILVA, 2012, p.250). Esta característica é reforçada em Rio Branco do Sul quando analisadas todas as restrições impostas pela legislação urbanística no tocante à ocupação urbana e parcelamento do solo nas zonas onde predominam a existência da informalidade.

<sup>37</sup> Apesar da tipologia *favela* não ter constituído o objeto de análise da presente pesquisa, o número de favelas foi levantado pelo Plano Diretor do município, no produto Avaliação Temática Integrada. (RIO BRANCO DO SUL, 2011)

FIGURA 24 – ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA POR TIPOLOGIA DE OCUPAÇÃO NA METRÓPOLE DE CURITIBA EM 2010



FONTE: SILVA (2014), A autora (2018).

Editoração: Melissa Yamada.

A partir da análise da FIGURA 24, em Curitiba, observa-se que os loteamentos clandestinos concentram-se na região norte, na área limítrofe ao perímetro urbano de Almirante Tamandaré, e se expandem até Rio Branco do Sul. Embora em menor número, também são identificados loteamentos clandestinos no extremo sul do município de Curitiba. Silva (2012), já havia identificado este processo:

O cruzamento dos vetores de direção e sentido de expansão do processo permitiu constatar que no norte do aglomerado metropolitano o crescimento extensivo se apresenta com mais força, e no restante da sua área prevalece o intensivo. (SILVA, 2012, p.216)

Na última década, em Almirante Tamandaré, município limítrofe a Curitiba ao sul e a Rio Branco do Sul ao norte, foi constatado o surgimento de novos assentamentos em áreas próximas da divisa com Rio Branco do Sul e Itaperuçu, de acordo com dados obtidos por Silva (2012), comprovando o sentido norte de expansão do processo de produção dos espaços informais de moradia.

A análise exposta sinaliza que o município de Rio Branco do Sul, integrante do segundo anel metropolitano, foi incorporado pela dinâmica de formação dos espaços informais de moradia do aglomerado urbano da metrópole de Curitiba ao longo dos anos. A produção destes espaços não está vinculada somente à lógica da necessidade relacionada à lógica do mercado, formado por agentes sociais interessados na extração da renda fundiária de suas terras que produzem os espaços de acordo com o poder aquisitivo da população, vincula-se também ao processo de metropolização de Curitiba.

## **5 A LEI FEDERAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, Nº 13.465/2011: LUZ OU SOMBRA SOBRE O TERRITÓRIO URBANO INFORMAL DE RIO BRANCO DO SUL**

O presente capítulo busca elucidar um breve histórico acerca do arcabouço legislativo voltado para a regularização fundiária desde a Lei Federal nº 10.257 de 2001 do Estatuto da Cidade até a conversão da Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, em Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017, considerando o possível impacto da nova legislação na realidade do município de Rio Branco do Sul.

Nesse sentido, são expostos os principais pontos alterados pela recente legislação, demonstrando a possibilidade proporcionada pela nova lei de regularizar e, conseqüentemente, legalizar o território urbano de Rio Branco do Sul, cuja sede urbana é majoritariamente composta por assentamentos informais como evidenciado pela pesquisa anteriormente.

### **5.1 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL**

A Medida Provisória 759 de 22 de dezembro de 2016, que institui o programa de regularização fundiária Reurb, surge como a primeira legislação voltada exclusivamente à regulamentação dos processos de regularização da terra urbana e rural, ainda que outras legislações já tivessem tratado de alguns aspectos do tema, caso, por exemplo, da Lei Federal nº 11.977/2009.

A MP, após algumas alterações instigadas por questionamentos de entidades e de movimentos sociais<sup>38</sup>, foi promulgada como Lei Federal nº 13.465 no dia 11 de julho de 2017, a qual alterou vinte e uma leis federais, uma medida provisória, quatro decretos lei e revogou dispositivos de duas leis complementares.

Antes da LF nº 13.465/2017, a política de regularização fundiária no País vinha sendo regulamentada e entendida como uma das dimensões da política

---

<sup>38</sup>O Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP), a FNA (Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas), e o FNRU (Fórum Nacional da Reforma Urbana) questionaram o conteúdo da MP com notas e recomendações. (TIERNO, 2017).



habitacional brasileira. As normatizações mais recentes sobre o tema incluíam o Estatuto da Cidade, o Código Civil de 2002, a Resolução nº 364 do CONAMA, Lei Federal nº 11.977/2009 do Minha Casa Minha Vida, e a MP 547/2011 - convertida na Lei Federal nº 12.608/2012. Porém, é somente na lei do MCMV que a regularização fundiária passa a ser compreendida como política pública. (PONTES;FARIA, 2010)

A busca pelo cumprimento da função social da propriedade e pela redução das desigualdades anunciadas nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, no capítulo da Política Urbana, foi regulamentada no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Dentre as diversas diretrizes gerais que aponta, O Estatuto da Cidade, esse estipula o direito à moradia, a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização - instrumentos e flexibilização de parâmetros urbanísticos através da instituição da ZEIS - Zona Especial de Interesse Social, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais como metas políticas a serem atingidas. (MELO, 2008, p. 123)

O Código Civil de 2002 incluiu em seu texto duas formas de concessão de uso, a de direito real de uso e a de uso especial para fins de moradia, estabelecendo a obrigação do cumprimento da função social da propriedade, e aumentando as possibilidades de usucapião e, redefinindo o instituto do abandono. (PONTES;FARIA, 2010)

A Resolução 369/2006 do CONAMA permitiu a intervenção ou a supressão de vegetação de Áreas de Preservação Permanente - APP para fins de utilidade pública, interesse social - como a regularização fundiária, porém, tal regra valeria quando a área fosse caracterizada por ocupações de baixa renda e localizada em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor ou outra legislação municipal, além de possuir densidade demográfica superior a 50 habitantes e algum tipo de infraestrutura básica consolidada.

A lei do MCMV, LF nº 11.977/2009, normatizou a regularização fundiária no capítulo III e a definiu como (art.46),

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a



garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009)

Esta lei apresentou avanços significativos quanto à flexibilização de alguns entraves normativos e o próprio conceito de regularização fundiária foi ampliado ao focar na garantia dos direitos aos moradores de imóveis irregulares. Além de apresentar as diretrizes nacionais para regularização, a possibilidade de regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente (APPs), os instrumentos da demarcação urbanística e a legitimação da posse, assim como a simplificação dos registros e sua gratuidade para interesse social.

A Lei Federal nº 12.608 de 2012, antiga MP 547 de 2011, alterou a lei do Estatuto da Cidade, regulamentando os Planos Diretores de municípios que possuíam áreas de risco, por meio de normas de regularização, controle, acompanhamento e fiscalização das ocupações, além de permitir a expansão do perímetro urbano dos municípios mediante uma série de exigências.

Segundo a Fundação João Pinheiro (2016), a inadequação fundiária afeta 1,888 milhão de domicílios particulares permanentes urbanos (2014), 3,3% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país, realidade claramente observada no município de Rio Branco do Sul, com área urbana formada por 53,9% de loteamentos clandestinos e 33,3% de loteamentos irregulares.

Para Alfonsin (2006, p. 282) a ausência de alternativas legais de acesso à terra urbana e à moradia empurrou a população de baixa renda para os terrenos mais impróprios para fins de moradia, em grande parte dos casos, para as periferias das cidades. Em outras palavras, a aceitação da existência de uma ordem urbanística que vislumbre assentamentos irregulares e favelas como realidade social consumada leva à conclusão de que a regularização fundiária dessas comunidades é necessária e indispensável, com a posterior inclusão desses assentamentos na cidade formal (MELO, 2008). Porém, a regularização fundiária não pode vir a reforçar a informalidade, sendo cúmplice da mesma ao se apresentar como uma solução posterior ao erro já consumado e uma mera distribuição de títulos de propriedade, como se apresenta a nova lei federal de regularização fundiária nº 13.465/2017.

## 5.2 RIO BRANCO DO SUL SOB A PERSPECTIVA DA LEI FEDERAL Nº 13.465/2017

Ao longo dos anos, houve algumas mitigações no arcabouço legislativo da regularização fundiária urbana, provavelmente com o intuito de eliminar entraves que foram sendo descobertos ao longo dos processos de regularização. Diante deste quadro normativo e urbano brasileiro, a MP nº 759/2016 – convertida na LF nº 13.465/2017-, surge como a mais recente modificação legislativa, sob o discurso de desburocratizar os procedimentos de aprovação e de registro dos projetos de regularização fundiária.

A nova lei denominada Reurb (Regularização Fundiária Urbana) edifica seus princípios na sustentabilidade econômica, ambiental e social, visando a ocupação do solo de maneira eficiente, incorporando os núcleos urbanos informais e titulando seus ocupantes (art. 9). A Reurb compreende duas modalidades:

- I - Reurb de interesse social - Reurb-S - regularização fundiária aplicável a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, observado o disposto em ato do Poder Executivo federal; e
- II - Reurb de interesse específico - Reurb-E - regularização fundiária aplicável a núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I. (BRASIL, 2017)

Conforme a LF nº 13.465/2017, poderão requerer a Reurb: (i) a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; (ii) os seus beneficiários, individual ou coletivamente; (iii) os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; (iv) a Defensoria Pública; (v) e o Ministério Público<sup>39</sup>.

Conforme Saule Junior (2008), os municípios têm a atribuição constitucional para condicionar o exercício do direito da propriedade urbana aos objetivos, diretrizes e metas da política urbana municipal. É de responsabilidade do Município apresentar os critérios, instrumentos e procedimentos para efetuar a regularização

---

<sup>39</sup>A pesquisa buscou informações quanto à atuação do Ministério Público da Comarca de Rio Branco do Sul, seja no âmbito de coibir e penalizar os loteadores clandestinos, seja no exercício de requerer ao Poder Público a execução da regularização dos assentamentos existentes, porém, a informação não foi disponibilizada até o término do trabalho. A troca de emails entre a pesquisadora e o promotor da 1º Promotoria da Comarca de Rio Branco do Sul está exposta nos APÊNDICES 1, 2 e 3 deste trabalho.

dos loteamentos irregulares e clandestinos existentes em seu território no próprio Plano. Desde a aprovação do Plano Diretor Municipal de Rio Branco do Sul, em que um dos objetivos é promover a regularização fundiária dos loteamentos irregulares e clandestinos da sede urbana, o município não iniciou nenhum processo de regularização fundiária, tampouco, elaborou lei municipal específica.

No PD (RIO BRANCO DO SUL, 2012), foi delimitada Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) compreendida pela área delimitada na Lei de Uso e Ocupação do Solo (lei municipal nº 989/2012) com o fim específico de formar reservas de lotes destinados à habitação de interesse social, sendo esta área afastada do Centro e de serviços urbanos. Entretanto, diante do interesse por parte do município, a LF nº 13.465/2017 permite no Capítulo III, parágrafo único, a implantação da Reurb perante a inexistência de lei municipal específica. Assim, a nova lei desobriga a imposição de que os núcleos urbanos se situem em áreas demarcadas como ZEIS, sem subordinar a regularização fundiária ao zoneamento municipal.

A LF nº 13.465/2017 é a expressão máxima, dentre as recentes legislações que regulamentam a regularização fundiária, de flexibilização e desburocratização do Estado no meio urbano (e rural). Como exemplo, os municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas de uso público, ao tamanho dos lotes regularizados, e os parâmetros urbanísticos e de edificação. Na lei municipal de Rio Branco do Sul de Uso e Ocupação de Solo Urbano (nº 989/2012), o lote mínimo exigido na ZEIS é de 200 m<sup>2</sup>, sendo passível agora a diminuição desta fração.

Ademais, possibilita ao poder executivo municipal a alternativa de não executar obras de infraestrutura se não compreender sua necessidade – podendo ser justificada pela ausência de recursos orçamentários-, comprometendo assim o direito à moradia digna e às condições de vida adequadas, por mais que seja este um dos objetivos da Reurb. Todas as menções da nova lei à urbanização e à implantação de obras de infraestrutura são remetidas ao arbítrio da Administração Municipal, abrindo o pretexto para regularização de áreas precárias sem que haja a obrigação futura de execução dessas melhorias. Segundo Ribeiro (2017),

Mais uma vez, parece se revelar o objetivo precípua do novo marco normativo: o de garantir uma titulação extensiva, dissociada de medidas que

garantam a segurança da posse e a melhoria das condições de vida dos habitantes de áreas irregulares. (RIBEIRO, 2017, p.4)

Os projetos de regularização fundiária deverão conter dentre vários documentos o cronograma físico de serviços, e executar a implantação de obras de infraestrutura essencial (art.35), todavia a lei permite a implantação da Reurb por etapas, assim como a implementação das obras de infraestrutura antes, durante ou após a conclusão da Reurb (art.36). Na Reurb-S, é de responsabilidade do Poder Público implementar o projeto e as obras, assim como o ônus de sua manutenção. Esta flexibilização no cronograma compromete a execução parcial das obras, principalmente quando for de responsabilidade do ente público, que está sujeito à variação de disponibilidade de recursos do orçamento público.

As alternativas de não execução ou de execução em etapas das obras de infraestrutura nas áreas a serem regularizadas constituem facilitadores àqueles que requeiram a Reurb, principalmente ao Poder Público – na Reurb-S -quando seu território urbano for ocupado em sua maioria por assentamentos informais, como em Rio Branco do Sul. Se constituir o interesse do município, a titulação dos moradores em larga escala, em detrimento da disponibilidade de recursos para execução das obras, essas alternativas flexibilizam a implantação dos projetos de regularização.

Posteriormente, a única forma legal de flexibilização dos parâmetros urbanísticos e edílios era através da delimitação da ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social nos Planos Diretores, a qual criava um elo entre a regularização fundiária urbana e a maior ferramenta de planejamento urbano dos municípios, o Plano Diretor. A criação da ZEIS surgiu diante da necessidade de adequar os parâmetros urbanísticos mínimos estabelecidos na lei de parcelamento (LF nº6.766/1979) às características construtivas e urbanas das ocupações irregulares, ou seja, sem o instrumento, a regularização urbanística não seria viável. Mas, deve-se considerar que aReurb não está condicionada à existência de ZEIS.

Os assentamentos irregulares de Rio Branco do Sul, conforme expôs o capítulo anterior, apresentam elementos que configuram sua precariedade urbana, como a inexistência de pavimentação, rede de captação das águas pluviais e de esgoto, e em muitos casos, as moradias não seguem padrões mínimos de habitabilidade.

Os instrumentos e parâmetros urbanísticos têm, como um de seus objetivos, o desafio de interceder na dinâmica urbana, a fim de reduzir as desigualdades espaciais geradas nas cidades, palcos da disputa do mercado imobiliário.

Como afirma Rolnik (2000), "a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada" visando estabelecer um pacto em prol do interesse público da cidade. Ao liberar a utilização de tais instrumentos e parâmetros, agentes dominantes estabelecem suas próprias regras de atuação e utilização do espaço, conforme ocorreu na produção da cidade informal de Rio Branco do Sul.

Na regularização fundiária, instrumentos como recuos, coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação e de permeabilidade, densidade, entre outros, atuam diretamente na relação entre a qualidade de vida da população residente informal e a necessidade de crescimento urbano do espaço ocupado. Em um projeto de regularização, se faz possível - e talvez necessária - a utilização de parâmetros, a fim de criar condição melhor de vida às pessoas e de controlar o ônus sobre o Poder Público. Por exemplo, a densidade urbana, conforme Acioly e Davidson (1998), é um meio pelo qual se avalia técnica e financeiramente o consumo da terra urbana, infraestrutura e serviços públicos numa área. Quanto maior a densidade, maior o custo em infraestrutura e serviços públicos, como transporte, saúde e educação. Já, parâmetros como taxa de ocupação e de permeabilidade, evitam transtornos ambientais como enchentes, alagamentos, além da presença da vegetação melhorar a qualidade do ar e propiciar espaços de lazer e recreação. Os recuos criam corredores que propiciam a passagem do ar, renovando-o, e a entrada de sol nas residências.

A execução de tais parâmetros nos projetos de regularização significa aumentar o custo de implementação ao executar obras de arquitetura e engenharia, além do custo da realocação dos ocupantes (quando necessária).

Ao liberar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, a LF nº 13.465/2017 também cria sérios riscos à possibilidade de fornecimento dos serviços públicos, visto que equipamentos e serviços públicos são implantados nessas áreas. Sendo assim, ao fixar sua utilização a cargo do município, simplifica processos burocráticos e diminui custos de implantação do projeto, contudo fragiliza a melhoria da qualidade de vida da população residente atingida pela regularização.

A atual legislação permite a regularização de conjuntos habitacionais e cortiços sem obrigatoriedade do *Habite-se*, documento expedido pelo município que certifica as condições de moradia do imóvel. No Código de Obras do município de Rio Branco do Sul (lei nº 993/2012), após projeto de regularização, edificações irregulares teriam que apresentar o *Habite-se*, apesar da simplificação do processo, a legislação federal desabona a autonomia municipal na sua política urbana.

A LF nº 13.465/2017 também apresenta novos institutos jurídicos que demonstram sua flexibilidade, como:

O direito de laje (art. 55) permitirá a constituição de unidades imobiliárias autônomas sobre edificações preexistentes; o condomínio urbano simples (arts. 61 e 62) viabilizará a aplicação das regras do condomínio edilício a situações de pequena escala, com formalização mais simplificada; o condomínio de lotes (arts. 58 e 78) facultará ao município admitir a agregação de lotes em condomínios com áreas de uso comum aos condôminos, sem prejuízo dos ônus exigíveis nos loteamentos e acompanhados de servidões de passagem em benefício dos não moradores e de limitações à construção de muros. (PINTO, 2017, p.5)

Esses institutos visam claramente cumprir o IX objetivo da Reurb, de concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e uso do solo e abrem um leque de possibilidades de instituição da Reurb em municípios como Rio Branco do Sul. No artigo 15, a Reurb pode ser empregada diante intervenção do Poder Público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei Federal de parcelamento nº 6.766 de 1979.

Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes. (BRASIL, 1979)

Outra inovação trazida pela LF nº 13.465/2017 é a legitimação fundiária, exclusiva para unidades imobiliárias objeto da Reurb existentes até 22 de dezembro de 2016, a qual atribui aos moradores o direito real de propriedade, independente do



tempo e natureza da posse, e da titularidade originária da área (seja pública<sup>40</sup> ou privada). Reforçando o caráter da lei em promover a titulação dos ocupantes.

Difere-se da lei do MCMV, cujo regime estabelecia que a regularização era concluída com o registro do título de legitimação de posse. Neste caso, o município reconhecia a posse do ocupante expedindo tal título para imóveis objetos da demarcação urbanística e, após um prazo de cinco anos, o título pode ser convertido em propriedade. O instrumento de demarcação urbanística garante a segurança da posse e proporciona o direito de exigir a posterior titulação do Poder Público. Este procedimento permanece vigente na nova lei.

O documento final expedido aos moradores após a Reurb é a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), emitida pelo município junto ao projeto de regularização aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e da lista dos moradores beneficiários da legitimação fundiária e de posse.

Para a Reurb-S, a lei determina o registro imobiliário gratuito, atribuindo a cada estado ou município a criação de um fundo para recebimento de recursos federais do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para viabilizar este recurso.

A Reurb-E reforça a prática de regularização de áreas ocupadas por famílias de renda média e alta por meio da regularização de interesse específico, quando da lei do MCMV, o que gerava questionamentos devido a falta de necessidade dessas populações em serem inseridas no processo de regularização, uma vez que a prática do ato ilícito pode ser incentivada, porém, reforça a viabilidade de regularização de todas as tipologias de assentamento informal.

Cabe destacar que na definição de núcleo urbano, a LF classifica como assentamento humano com características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior a mínima da Lei Federal nº 5.868/72, podendo estar inscrito como rural. Já o núcleo urbano informal consolidado é considerado aquele de difícil reversão devido a fatores de consolidação do espaço urbano construído.

A nova lei admite um conceito generalizado de área urbana conforme sua finalidade, podendo o assentamento objeto da regularização fundiária estar localizado na área rural. Sendo assim, o conceito de regularização fundiária urbana

---

<sup>40</sup> Segundo Pinto (2017), a legitimação fundiária viola a proibição de usucapião para áreas públicas expressa pela Constituição Federal ao conferir o título da propriedade a terceiros.

da LF nº 13.465/2017 viabiliza a regularização de loteamentos irregulares ou clandestinos na área rural. Em Rio Branco do Sul, conforme apontado no capítulo anterior, a Prefeitura Municipal apontou a existência de 12 loteamentos clandestinos e um irregular na área rural do município, os quais, diante da LF nº 13.465/2017, são passíveis de regularização fundiária.

Todavia questiona-se quais seriam os critérios reais para se definir um núcleo com características urbanas na área rural de qualquer município do País. Um espaço urbano é produzido por uma série de agentes e de relações - comerciais, sociais, culturais e políticas. Conforme Corrêa (1995), o espaço urbano exprime o conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si, e imprimir dinamismo à vida econômica de uma região. Já o meio rural, de difícil conceituação, de acordo com parte da literatura internacional, se identifica em torno de três aspectos básicos: a relação com a natureza, a importância das áreas não densamente povoadas e a dependência do sistema urbano (ABRAMOVAY, 2010).

A relação com a natureza é subjetiva e idealizada, na ruralidade presume-se que o contato dos habitantes locais com o meio natural é muito mais forte do que nos centros urbanos. Essa conceituação é inteiramente adequada às situações em que o peso da agricultura na ocupação e na formação da renda rural já é muito baixo, segundo Galston e Baehler (1995 apud ABRAMOVAY, 2010). Além da relação com a natureza, é a relação com outros seres humanos. Já a baixa densidade do meio rural, e sua dispersão populacional, também pode ser vista como “as pessoas, a terra e outros recursos localizados em campo aberto e pequenas cidades (smalltowns), fora da influência direta das grandes cidades (largecities)” segundo FAO/DAS (1998 apud ABRAMOVAY, 2010).

Finalmente, a relação do meio rural com as cidades possui pelo menos duas vertentes: ou as áreas rurais são sempre polarizadas por pequenos ou médios assentamentos onde se concentram alguns serviços e infraestrutura básica e dependem pouco do meio urbano, ou as regiões mais próximas da cidade possuem ligação e dependência mais forte com a mesma.

A lei nº 5.868/1972 que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, estipula a Fração Mínima de Parcelamento do imóvel rural que corresponderá sempre à menor área entre o módulo rural e a fração mínima do município. Quando o módulo rural do imóvel for menor do que a fração mínima do município, este imóvel não poderá ser desmembrado. Porém, com a Reurb é possível regularizar frações

menores que a mínima, a qual não é menor que dois hectares (20.000 m<sup>2</sup>) em qualquer município do país.

Diante do exposto, e analisando-se a pretensão LF nº 13.465/2017 de criar núcleos urbanos na área rural abre brechas tanto para desconfigurar a morfologia e as relações do espaço rural, acarretando novas densidades populacionais e ônus ao município que, conforme a própria legislação, deverá implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais, previstas nos projetos de regularização, e arcar com os ônus de sua manutenção quando Reurb-S, como abertura para implementação de novos loteamentos clandestinos na área rural.

A lei do Estatuto da Cidade (nº 10.257/2001) permitiu a ampliação do perímetro urbano ao exigir uma série de documentos e projetos, assim como sua aprovação em forma de lei municipal, todavia a nova lei manifesta-se pela regularização de núcleos urbanos na área rural de maneira simplista, permeabilizando barreiras antes construídas. Segundo a LF nº 13.465/2017, após o registro do projeto da Reurb, o cartório notificará o Incra, o Ministério do Meio Ambiente e a Receita Federal do Brasil "para que esses órgãos cancelem, parcial ou totalmente, os seus respectivos registros existentes no Cadastro Ambiental Rural - CAR e nos demais cadastros relacionados a imóvel rural", ou seja, o imóvel deixará de ser rural e deverá ser cadastrado como imóvel urbano para fins de arrecadação de impostos sobre a propriedade urbana.

Para áreas de risco geotécnicos, de inundações ou de outros riscos, a lei exige a elaboração de estudos técnicos, a fim de examinar a viabilidade de eliminá-los ou corrigi-los na Reurb (art.39). Estudos técnicos também devem ser elaborados por profissionais legalmente habilitados em casos de regularização de núcleo urbano informal situado em áreas de preservação permanente, ou em área de unidade de conservação de uso sustentável, ou de preservação de mananciais delimitadas por legislação específica, demonstrando melhorias ambientais em relação à situação anterior dada a futura regularização. Sendo assim, os loteamentos clandestinos e irregulares localizados em áreas frágeis ou de risco ambiental em Rio Branco do Sul constituem objeto passível de regularização caso cumpram as exigências da legislação.

A LF nº 13.465/2017 remete esta situação à Lei Federal nº 12.651/2012, a qual exige a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-

ambiental do assentamento, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso.

Não obstante, a lei permite que o município, caso possua profissionais técnicos capacitados e realize a análise e a aprovação dos projetos de Reurb nos casos acima mencionados, pode realizar as flexibilizações, fragilizando o poder fiscalizatório dos órgãos ambientais estaduais competentes.

A legislação não exime de penalização os empreendedores e loteadores responsáveis pelos assentamentos informais, não ignorando suas responsabilidades administrativa, civil ou criminal. Do mesmo modo, dada conclusão da Reurb, a lei confere direito de regresso aos beneficiários que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.

A possibilidade de loteadores e incorporadores imobiliários requererem a Reurb, a qual antes não existia, demonstra a abertura do programa ao mercado privado e ao capital. No entanto, notícias sobre o lançamento das novas regras da MP 759, foram veiculadas por meios da mídia de economia. Segundo matéria da revista Valor Econômico, do dia 23/12/2016, "a expectativa do governo é que aqueça o mercado imobiliário em 2017 com novos registros de imóveis".

As críticas à Lei Federal 13.465 são inúmeras, principalmente pelo modo pouco democrático que surgiu como medida provisória, sem o debate público merecido.

Especialistas apontam que não houve boa técnica legislativa, e que a nova regra é inconstitucional, pois legaliza a grilagem, fere à autonomia dos municípios, e ignora o arcabouço normativo anterior. Também há críticas na alteração terminológica feita pelo novo marco legal, que substituiu conceitos caros à política urbana sem novos conteúdos técnicos. Exemplo disso é a substituição do conceito de 'assentamentos irregulares' por 'núcleos urbanos', ou nova denominação de regularização fundiária de interesse social que passa a ser Reurb-S, e a de interesse específico que passa a ser chamada de Reurb-E.(TIERNO, 2017)

Para Tierno (2017), a nova lei acarreta um entendimento de que a regularização fundiária é uma simples titulação do imóvel irregular, enquanto o conceito anterior estabelecido pela LF do MCMV previa uma série de exigências que contemplavam a adequação da infraestrutura e a condições dignas de moradia.

A LF promove uma clara política de titulação, com base na propriedade privada plena, porém esta experiência não obteve sucesso quando aplicada na América Latina em países como o Peru. O economista peruano Hernando de Soto (2001) vislumbrava como solução para aprimorar as moradias de assentamentos informais, a flexibilização da legislação urbanística e a titulação de propriedade aos ocupantes. Segundo ele, com o título em mãos, o que anteriormente compunha um “capital morto” na cidade, viria a constituir o “circuito do capital” gerando bens passíveis de alienação. O título de propriedade daria aos moradores a possibilidade de levantar recursos financeiros para melhorar a habitação ou iniciar um novo negócio.

Na maior parte dos casos, o cidadão possuidor da terra não tem meios para solucionar por si a informalidade imobiliária, de modo que para que sejam incluídos em políticas públicas e possam ser reconhecidos pelo Estado, se faz necessária a regularização da posse. (ROLNIK, 2015)

A regularização fundiária é um complemento natural da urbanização. Não se trata de um mero apego à norma legal. Apenas com a regularização jurídica podemos reconhecer como cidadãos os moradores dessas áreas. O endereço oficial é um elemento fundamental para a qualidade de vida e para a satisfação pessoal. [...] Um documento de posse ou propriedade também dá ao seu possuidor mais segurança e tranquilidade. Apenas quem viveu uma situação instável em relação à moradia pode aquilatar sua real dimensão. (MARICATO, 2003, p. 83-84).

O governo do Peru expediu, na década de 1990, um milhão de títulos de propriedade na Região Metropolitana de Lima, contudo o resultado não atingiu o esperado por Soto (2001). Na cidade de Lima, das 129 mil famílias tituladas, somente 18% das famílias acessaram um empréstimo para reformar suas moradias, enquanto nas demais cidades, dentre as 48 mil moradias tituladas, apenas 23% realizaram melhorias. Além de tudo, muitos moradores venderam suas propriedades e buscaram lotes mais baratos nas franjas das cidades, formando novos loteamentos irregulares.

Assim, de acordo com Baltrusis, uma política de regularização deve se somar a urbanização dos assentamentos, e a uma política de prevenção de novos assentamentos irregulares. (BALTRUSIS, 2005)

Em outras palavras, políticas que gerem trabalho e renda e promovam uma justa distribuição de benefícios entre os cidadãos. Smolka (2003) destaca que, mesmo em países que promoveram políticas de urbanização seguidas de regularização fundiária, como foi feito em muitas cidades brasileiras, a situação da irregularidade não diminuiu. Pelo contrário, aumentou. (BALTRUSIS, 2005, p.243)

Diante de toda a reflexão exposta neste capítulo e do quadro de informalidade exposto no capítulo anterior que constitui a sede urbana de Rio Branco do Sul, são claras as possibilidades de promover a regularização fundiária da cidade diante das expectativas e dos novos instrumentos trazidos pela nova lei. Contudo, faz-se necessário o enfrentamento desta realidade urbana majoritariamente informal por parte do Poder Público local, de modo a buscar sua regularização efetivada por políticas públicas de inclusão dos moradores na cidade, acessando os serviços públicos de forma igualitária, além garantir o direito à moradia digna e às condições de vida adequada, do contrário, serão apenas reconhecidos títulos de terra, com a possibilidade gerar uma ideia de que é economicamente viável a produção da irregularidade e desnecessidade de se garantir a urbanização para tais áreas.

O processo de regularização via REURB pode ser aplicado em Rio Branco do Sul, ocorre que dependendo do modo como a legislação for aplicada nos parcelamentos clandestinos, haverá a eliminação da clandestinidade, no sentido de que as formalizações de terra serão garantidas, porém, isso não significará, necessariamente a melhoria da qualidade de vida urbana para as populações residentes.

De qualquer modo, a medida tem impacto sobre pelo menos 55 loteamentos clandestinos identificados no Município e, ainda, sobre aqueles em pesa algum tipo de irregularidade. O número de população atingida também é significativo e as consequências do ponto de vista da segurança da titularidade da população também podem vir a ser. Apenas, considerado o percurso do poder público e a forma de resolução dos problemas da terra até hoje verificados, a legislação regularizadora, por ela mesma, não terá o condão de buscar lógica diferenciada de implementação dos novos loteamentos, consideradas as necessárias cautelas exigidas, especialmente, pelas condições geológicas e urbanísticas do Município.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou investigar o processo de formação da cidade informal de Rio Branco do Sul sob a égide da lei federal de parcelamento do solo urbano (nº 6.766/79) e as demais normas urbanísticas territoriais estaduais e municipais. Os resultados da pesquisa mostraram que até a promulgação da lei federal, a proporção de parcelamentos aprovados pela Prefeitura Municipal foi relativamente superior ao número aprovado posteriormente ao marco temporal da lei federal.

A lei estabeleceu normas e restrições ao parcelamento do solo urbano, que diante da realidade socioespacial local propiciou o aumento do número de parcelamentos clandestinos. Fenômeno reforçado a partir de maiores restrições trazidas pela aprovação da lei municipal de parcelamento em 1998, a qual exigia a apresentação do laudo geotécnico durante o processo de aprovação do loteamento, acarretando maiores custos aos empreendedores imobiliários e loteadores. Os custos de implantação de um loteamento regular são refletidos no valor do lote comercializado no mercado, e quanto maiores forem as exigências contempladas na sua execução, como a implementação da infraestrutura básica, a destinação de parcela da área para o Poder Público os custos documentais e projetuais, maior será o valor do lote e menor será a demanda e procura por este produto.

Este raciocínio, realizado pelos loteadores, oportuniza o discurso sobre o surgimento de loteamentos que não tramitam por nenhum órgão de aprovação, justamente por esquivarem-se das exigências da legislação urbanística, visando o aumento do lucro final na comercialização dos lotes. Este fenômeno foi observado em Rio Branco do Sul, onde a cidade se expande para sua periferia por meio de loteamentos clandestinos, para as terras de menor valor, justamente por estarem situadas sobre áreas de risco ambiental, como em declividades superiores à 30% ou em áreas frágeis geologicamente devido a presença do Aquífero Karst, como foi constatado no vetor leste da área urbana.

A característica mais marcante nos bairros formados por loteamentos irregulares e clandestinos da cidade de Rio Branco do Sul é a ausência ou a precariedade da infraestrutura. Vias sem pavimentação e sem captação das águas pluviais, ocasionando processos de erosão, principalmente em áreas com declividades superiores à 30%, colocando, assim, a população em risco e gerando problemas urbanos que impactam toda a cidade, como enchentes e alagamentos.

O ônus da manutenção da cidade informal recai diretamente sobre seus próprios moradores, que muitas vezes não tem conhecimento de todo este processo e seus resultados, porém buscam o mercado informal por constituir a única opção viável para sua faixa de renda.

Também, é de se considerar que o processo de formação da cidade informal de Rio Branco do Sul está relacionado à produção da informalidade na metrópole de Curitiba. A presente pesquisa, ao corroborar com a tese de Silva (2012), reforça a existência de um vetor de expansão e crescimento dos loteamentos clandestinos ao norte da capital, percorrendo a cidade de Almirante Tamandaré e chegando ao município objeto de estudo, Rio Branco do Sul.

Rio Branco do Sul também está inserido no processo das transformações ocorridas nos espaços de moradia da metrópole. Este processo está dividido em dois períodos: entre as décadas de 1950 e 1970, quando a periferia metropolitana se formou majoritariamente por loteamentos aprovados; e a partir da década 1980, a informalidade aumenta por meio do surgimento dos loteamentos clandestinos, quando a legislação urbanística começa a surgir nos municípios metropolitanos.

Os espaços informais de moradia configuram a maior parte do território urbano de Rio Branco do Sul. Além do ônus da precariedade estrutural urbana que os constituem, o Poder Público acaba por arcar com o custo da implementação de infraestrutura nestes espaços e muitas vezes não é capaz de pleitear convênios estaduais ou federais diante da ausência de terras sob sua titularidade, as quais deveriam constituir parte da área doada ao município no parcelamento do solo se este fosse submetido a sua aprovação e fiscalização.

Regularizar um território urbano com tantas peculiaridades tornou-se viável diante da promulgação da nova lei de regularização fundiária federal, a lei nº 13.465 de 2017. A nova norma flexibiliza inúmeros instrumentos existentes na legislação anterior, além de expor novos dispositivos, acarretando um entendimento de que o processo regularizatório consiste na simples titulação dos moradores, principalmente ao colocar a cargo do município a implantação de infraestrutura e ao liberar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público nos núcleos urbanos a serem regularizados. A questão é ampla, porém, foi possível realizar uma reflexão acerca da possibilidade de regularizar o território ilegal urbano de Rio Branco do Sul por meio da nova legislação vigente que surge sob o discurso de desburocratização do Estado. Mas, a leitura sobre as

possibilidades de regularização dos loteamentos de Rio Branco do Sul, ainda que permitam certos acessos formais á equipamentos públicos e serviços, não necessariamente se mostram realizáveis. Isso ocorre porque historicamente o município não se preocupou com as reais condições da população e porque os órgãos de controle estabeleceram normas, como foi possível verificar que atribuem ao município, obrigações que ele próprio não tem condição de garantir. Seja pela insuficiência de recursos (técnicos, tecnológicos, instrumentais e financeiros) ou pela habitual convivência com a informalidade. Tanto é assim que não foram verificados quaisquer ônus aos loteadores ou responsabilização dos administradores públicos. Mesmo os órgãos fiscalizadores externos não evidenciaram qualquer espécie de atuação fiscal compensatória ou mesmo, punitiva àqueles que promoveram a informalidade. O que se pôde notar ao longo da pesquisa foi uma espécie de naturalização dos problemas gerados em virtude da clandestinidade ou irregularidade dos loteamentos.

Assim, aponta-se a possibilidade de regularização, mas, não se pode conhecer ou antever, pelo menos até o momento do final dessa pesquisa, as novas conformidades territoriais a partir da aplicação da nova lei.

Este trabalho, ao analisar temporalmente a aprovação das normas e leis que surgiram sob o discurso de serem instrumentos de controle da expansão irregular urbana comprova que a lei por si só não é um agente de transformação urbana, sequer social. O Poder Público tem a obrigação de implementá-la em seu território, porém em municípios como Rio Branco do Sul, onde a presença do Aquífero Karst é encarada como mera fragilidade e, de fato, inviabiliza a ocupação desordenada de parte do seu território, a norma sozinha não surte o efeito desejado. É necessário que o Poder Público a implemente, fiscalizando a efetividade da sua execução junto aos loteadores e aos empreendedores, além de possibilitar a existência de alternativas à ocupação deste frágil território, o que não ocorreu ao longo dos anos. Rio Branco do Sul, como qualquer cidade metropolitana, é um organismo vivo que necessita expandir e somente restringir esta possibilidade é negar a realidade local com suas especificidades e seu ininterrupto crescimento populacional. A presente pesquisa não foi capaz de concluir que o surgimento da legislação é o fator causador da irregularidade, porém apresenta dados que demonstram que ela a propicia e dificulta a manutenção daquilo que antes era encarado como regular pelo Estado.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. In: ABRAMO, Paulo. (Org.) **A Cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Sette Letras, FAPERJ, 2003. p. 189-223.

\_\_\_\_\_.A cidade com-fusa. A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, nº 2, p. 25-54, 2007.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Texto para discussão, nº 702. IPEA, Rio de Janeiro, Janeiro, 2000. Disponível em <[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0702.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0702.pdf)>. Acesso em: 15 de janeiro de 2017.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia: Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro, IPPUR/FASE, 1997

ANDREOLI, C. **Limites ao desenvolvimento da Região Metropolitana de Curitiba impostos pela escassez de água**. SANARE, 12, jul/dez 1999.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Rio de Janeiro: PNUD, IPEA, FJP, 2014. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>>. Acesso em: 11 de julho de 2017.

BALTRUSIS, Nelson. **Mercado imobiliário informal em favelas e o processo de estruturação da cidade: um estudo sobre a comercialização de imóveis em favelas na Região Metropolitana de São Paulo**. 2005. Tese de Doutorado.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. *Análise Social*, vol. XXIX (127), p. 711-732, 1994 (3º).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 8.666 de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257 de 10 de junho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 15 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 15 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm)>. Acesso em: 14 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_, IPEA GOVERNANÇA METROPOLITANA NO. Relatório de Pesquisa: Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no

Brasil: Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana. **INSTITUIÇÃO: Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ)**, 2013.

BURNETT, Frederico Lago. **Da Tragédia Urbana à Farsa do Urbanismo Reformista**. A fetichização dos planos diretores participativos. São Paulo, Anablume, São Luís: Fapema, 2011.

CALDAS, Nisimar Martinez Perez. **Os novos instrumentos da Política Urbana: alcance e limitações das ZEIS**. Tese de doutoramento apresentada à FAU-USP, abril de 2009.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A.L. (Org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CASTRO M. C. Pozzi de; SILVA, H. M. Barreto da. **Legislação e mercado residencial em São Paulo**. São Paulo: LabHab / FAUUSP, 1997.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

CORREIA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 2004. (Série Princípios).

COSTA, Emília Viottida. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. **O Leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

FARIAS, Francisco Oliveira. Clientelismo e democracia capitalista: Elementos para uma abordagem alternativa. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº15, p.49-65, nov.2000.



FERREIRA, Vanessa Rodrigues. **Planejamento Urbano no Brasil: a insuficiência do direito na ordenação do espaço urbano**. 97p. Trabalho de Graduação (Bacharel em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini. A nova lógica de localização industrial no aglomerado metropolitano de Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 103, p. 79-100, 2002.

FLICK, U. 2009. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Trad. Joice Elias Costa. 3. ed., Porto Alegre: Artmed.

FONTELLES, Mauro José et al. **Metodologia da pesquisa científica: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa**. Revista Paraense de Medicina, v. 23, n. 3, p. 1-8, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte, 2016.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**, 14ª ed., Saraiva, 2009, p. 97.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015 [1936], p.85.

IPEA/CGPUR; FAUUSP; IE-NESUR/UNICAMP- **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano**. São Paulo e Campinas. Brasília, IPEA, vol. 4, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 36.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

\_\_\_\_\_. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Editora 34, 2009.

LENIN, Vladimir. **O Imperialismo, estágio superior do capitalismo**, São Paulo, Expressão Popular, 2012 [1917]

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766**: debates e propostas do início do sec. XX a 1979. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

LISBOA, A. A. Proposta de metodologia para avaliação hidrogeológica do Aquífero cárstico, compartimento de São Miguel. In: SEMINÁRIO DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOLOGIA. Boletim de resumos... Curitiba, p. 18-20, 1997.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1981 [1977]

LOPES, José Carlos Veiga. **Aconteceu nos Pinhais**: subsídios para a história dos municípios do Paraná: tradicional do Planalto. Curitiba: Editora Progressiva, 2007.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados, 17(48), 2003, p. 151-166.

\_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos (Orgs.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-142.

\_\_\_\_\_. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

\_\_\_\_\_. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L.B. (org.) **Urbanização Brasileira: Redescobertas**. Belo Horizonte: Arte, 2003. p. 78-96.

MARX, M. **Cidade no Brasil terra para quem?** São Paulo: Nobel, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.104.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MOURA, Rosa; DELGADO, P.; CINTRA, Anael P. de U. A metrópole de Curitiba na rede urbana brasileira e sua configuração interna. **Curitiba: transformações na**

**ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, p. 63-94, 2014.

\_\_\_\_\_, Rosa; ULTRAMARI, Clovis. **O que é periferia urbana.** Brasiliense, 1996.

OLIVEIRA, Fabricio Leal de; BIASOTTO, Rosane. O Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros. In: SANTOS JR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

PARANÁ. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). Encaminhamento dos processos de parcelamento do solo. <<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=103>> Acesso em 30 de julho de 2016.

PARANÁ. Decreto nº 698 de 28 de abril de 1995. Aprovado o Regulamento da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC..<[http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacoes/DecretoEstadual\\_698\\_95.pdf](http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacoes/DecretoEstadual_698_95.pdf)> Acesso em 12 de abril de 2017.

PASTERNAK, Suzana. **Loteamentos Irregulares no MSP:**avaliação sócio urbanística. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. São Paulo: Observatório das Metrópoles, 2010. Disponível em:<[http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/loteamentos\\_irregulares\\_pasternak.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/loteamentos_irregulares_pasternak.pdf)>.Acesso em: 25 jun. 2017.

PEREIRA, Gislene; SILVA, Madianita Nunes da. Dinâmica Imobiliária na Região Metropolitana de Curitiba: o mercado formal e informal e a estruturação da metrópole. In: MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga (Org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba.** Curitiba: Letra Capital Editora, 2009. P. 295-314.

PINTO, Victor Carvalho. Ocupação irregular do solo urbano: o papel da legislação federal. 2003.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais.** São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1977.

\_\_\_\_\_, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. Posfácio Bernardo Ricupero. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PROGRAMA DE DOUTORADO EM MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (MADE). **Urbanização e recursos hídricos na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: UFPR, 2004.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. (Org.) **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004.

RIO BRANCO DO SUL. **Plano Diretor Municipal**. Rio Branco do Sul, 2012.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997.

\_\_\_\_\_. **A democracia no fio da navalha**. Revista Eure, vol. XXXV, nº 104, abril, 2009. Disponível em: Acesso em: 10 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001. p. 5-10.

\_\_\_\_\_. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. Boitempo, São Paulo, 2015. p. 214.

\_\_\_\_\_; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **São Paulo em perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 83-90, 2000.

ROSA. João Guimarães. **Grande sertão: veredas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade e a revisão da lei de parcelamento do solo urbano. **A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Ligia Maria Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. Centro de Memória Unicamp, 1996.

SILVA, Madianita Nunes da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba**. 2012. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná.

SOUZA, Jailson Mathias de. **Estudo do comportamento químico durante a formação de anéis de clínquer em fábrica de cimento**, 119 f. Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2009.

TIERNO, Rosane. Entrevista concedida à Terra de Direitos. São Paulo, 13 dez. 2017. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10-perguntas-erespostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

**ANEXO A – PÁGINA 20 DO RELATÓRIO APRESENTADO AO PRESIDENTE DO  
ESTADO DO PARANÁ PELO CORONEL LUIZ ANTÔNIO XAVIER NO ANO DE  
1908 QUE DEMONSTRA A SANÇÃO DA LEI 733 DE 21/02/1908**

— 20 —

**OFFICIAL DE GABINETE**

**EXONERAÇÕES E NOMEAÇÕES**

Por decreto de 25 de Fevereiro foi exonerado, a seu pedido, do cargo de official de gabinete, o cidadão Paulo Ildefonso de Assumpção, sendo nomeado, para substituí-lo, o bacharel Enéas Marques dos Santos, que naquella data assumiu o respectivo exercicio.

— Tendo o bacharel Enéas Marques dos Santos, obtido a exoneração que pediu daquelle cargo, foi nomeado para substituí-lo, em 18 de Agosto, o cidadão Zacarias Xavier da Silva, que assumiu o respectivo exercicio no dia seguinte.

**LEIS SANCCIONADAS**

Na primeira Sessão da 9.<sup>a</sup> Legislatura foram sancionadas as seguintes :

- N. 733 de 21 de Fevereiro de 1908—Transfere para o povoado «Rocinha» a séde do município de Votuverava, denominando-se «Rio Branco».
- N. 734 de 21 de Fevereiro de 1899.—Isenta do imposto de exportação, por 10 annos, os productos das fabricas de lactecínios que se estabelecerem no Estado.
- N. 735 de 28 de Fevereiro de 1908 —Fica suspensa até ulterior resolução do Poder Legislativo, a execução do Regulamento da Instrucção Publica vigente, e em vigor o Regulamento que baixou com o decreto n. 93 de 11 de Março de 1901.
- N. 736 de 3 de Março de 1908—Revoga o artigo 10 da lei 707 de 2 de Abril de 1907, e restabelece o artigo 2.º da lei 297 de 29 de Março de 1899, revogando tambem o art. 46 da Constituição do Estado.
- N. 737 de 3 de Março de 1908—Transfere para o districto do Ribeirão Claro, elevando-o á categoria de Villa com a mesma denominação a séde do município e termo do Espirito Santo do Itararé.
- N. 738 de 5 de Março de 1908—Autorisa o Poder Executivo a reclamar do Governo da União um auxilio para combater a praga de gafanhotos.
- N. 739 de 5 de Março de 1908—Autorisa o Poder Executivo a conceder um anno de licença á professora d. Maria do Carmo Gomes de Menezes.
- N. 740 de 7 de Março de 1908.—Autorisa o Poder Executivo a conceder um anno de licença á professora d. Leocadia de Souza Gaissler.
- N. 741 de 7 de Março de 1908—Proroga por um anno a licença do escrivão de Pirahy, Julio Moreira Ribas.
- N. 742 de 9 de Março de 1908 — Abre um credito suplementar de 4:000\$000 reis á rubrica do § 4.º art. 3.º da lei 729 de 5 de Abril 1907.
- N. 743 de 9 de Março de 1908.—Ficam sujeitas ao sello de 50\$000 somente as petições dirigidas ao Congresso, solicitando subvenção, relevação de multas, etc. etc.
- N. 744 de 11 de Março de 1908—Crea a comarca da União da Victoria.



**ANEXO B – FOTOGRAFIA DO MAPA DE RIO BRANCO DO SUL DAS ÁREAS  
TÍTULADAS PELO ITCG-PR**



**ANEXO C – LISTA DOS LOTEAMENTO DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO  
SUL DISPONIBILIZADA PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO DO  
SUL (PÁGINA 1)**

Município de Rio Branco do Sul 2017 Lista de Loteamentos	
Página 1 de 3	
número	nome
	<del>N</del> AREIAS
	<del>N</del> CAMPINA DOS PINTOS
	<del>N</del> CAPIRU DA BOA VISTA
	<del>N</del> CAPIRU DOS DIAS
	<del>N</del> CAPIRUZINHO
	CENTRO A
	<del>N</del> GOVERNADOR
	JAD ALBARANA A
	JAD CASTRO ALVES A
	<del>N</del> JAD DOS MINERIOS
	<del>N</del> JAD FRANCISCO NODARI
	JAD GARCIA A
	<del>N</del> JAD ITACURI
	<del>N</del> JAD JOÃO MALTACA
	<del>N</del> JAD LA SANTTA
	<del>N</del> JAD M DO ROCIO
	JAD PARAISO A
	JAD PEDRO WOSCH I A
	JAD PEDRO WOSCH II A
	* JAD S J BÂTISTA A
	JAD S TEREZINHA I A
	<del>N</del> JAD S TEREZINHA II A
	<del>N</del> JAD SANTO ANTONIO
	<del>N</del> JAD SAO GABRIEL
	<del>N</del> JAD SAO JORGE
	JAD SAO JOSE A
	JAD SAO LUIZ I A
	JAD SAO LUIZ II A
	LOT A DOS SANTOS A
	LOT A M DE CRISTO A
	LOT B M DE ALMEIDA A
	LOT E NEPOMUCENO A
	<del>N</del> LOT ELIZETE ROCHA
	LOT ELPIDIO COSTA A
	LOT F JOHNSON I A
	LOT F JOHNSON II A
	<del>N</del> LOT G FARIA
	LOT G FARIA II A
	LOT JOAO BRANDT A
	<del>N</del> LOT M DO R NODARI
	LOT MAX G PACIORNIK A
	LOT N S DE FATIMA A
STM 500.2053o listloteamento	
09874077913, 26/04/2017 08:45:05	

# ANEXO D – LISTA DOS LOTEAMENTO DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL DISPONIBILIZADA PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO DO SUL (PÁGINA 2)

## Município de Rio Branco do Sul 2017 Lista de Loteamentos

Página 2 de 3

número	nome
	LOT N S DO AMPARO A
	LOT NATANIA A
2	LOT NHO CIDOCA
	LOT PRESTES A
2	LOT RECORD
	LOT SAO PEDRO A
	LOT V FERRO A
	LOT VIRG BAIDO A
2	LOT. NOVA SANTARIA
2	MADRE
	MOSSUNGUE NE. → 100 m
2	NEPOMUCENO
2	PL A B TEIXEIRA
2	PL A T DA ROCHA
	PL ADAO LESNIEWSKI A
2	PL AIRES TAVARES
2	PL ANA M DO CARMO
2	PL ANTONIO S ROSA
	PL B L TEIXEIRA I A
2	PL B L TEIXEIRA II
	PL B M DE ALMEIDA A
2	PL B P S SANTOS
	PL B SOUZA ROSA A
	PL BENEDITO BRANDT A
	PL BENJAMIM BURIGO A
2	PL D B DE FREITAS
	PL DARCY FURQUIM A
2	PL DEJAIR PEDROSO
2	PL DINARTE PEDROSO
2	PL DINARTE SANTOS
	PL EUGENIO NOWAK A
2	PL FAMILIA SILVA
2	PL FCO J NODARI
2	PL FIDELIS TOSTO
2	PL HERD A C FARIA
2	PL HERD D E BAIDO
2	PL HERD DE C STOCKO
2	PL HERD E NOWAK
2	PL HERD F NOWAK
2	PL HERD IZIDORO FREITAS
2	PL HERD J A VIANA
2	PL HERD J FREITAS

**ANEXO E – LISTA DOS LOTEAMENTO DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO  
SUL DISPONIBILIZADA PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO DO  
SUL (PÁGINA 3)**

Município de Rio Branco do Sul 2017 Lista de Loteamentos	
Página 3 de 3	
número	nome
N	PL HERD W MOECKEL
N	PL HERD ZACARIAS T DA ROCHA
N	PL IDALIO DOS SANTOS VAZ
N	PL J B DE FREITAS
N	PL JOANA L NODARI
N	PL JOAO A FILLUS A
N	PL JOAO C ROCHA
N	PL MANOEL A DE FARIA A
N	PL MANOEL P FERRO A
N	PL MARLI R NODARI
N	PL O C TEIXEIRA A
N	PL PARAISO A
N	PL SANTANA
N	PL VALDOMIRO ZEN
N	PL VILA EZILDA
N	PL ZILDA WINKERT
N	PLANTA ANTONIO SOUZA ROSA II A
N	ROGINHA
N	SANTARIA
N	TEOTONIO
N	TIGRINHO
N	TOQUINHAS
N	VILA ABRAO A
N	VILA BUAVA A
N	VILA COSTA I
N	VILA COSTA II
N	VILA FROMA
N	VILA NODARI
N	VILA PAPANDUVA I A
N	VILA PAPANDUVA II A
N	VILA RICARDA A
N	VILA TACANICA

Critérios de seleção:  
Todos.



## ANEXO F – RESPOSTA DA COMEC AO PROTOCOLO Nº 15.040.074-0



## INFORMAÇÃO

Protocolo n.º 15.040.074-0 / COT047/2018

Data: 26/02/2018

Requerente/ Interessado: Karime Fayad

Município: Curitiba



PARANÁ

GOVERNO DO ESTADO

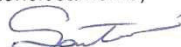
PÁGINA 1 DE 1

Em resposta ao requerido neste protocolo, que solicitou informações sobre datas de aprovações e quantidade de Consultas Prévias emitidas por esse Departamento do Controle da Organização Territorial – DCOT dessa Coordenação, bem como, solicitou cópias digitas de Mapas e demais documentos, temos a informar:

- 1- Conforme consulta ao acervo documental desse DCOT, segue em anexo planilha com a relação dos dados que possuímos referentes às datas de aprovações dos loteamentos junto à municipalidade, data de registro junto aos Registros de Imóveis e data de emissão de Anuência Prévia da Comec nos que obtiveram a mesma;
- 2- Após verificação junto aos arquivos desse DCOT, informamos que nos últimos 17 anos essa Coordenação emitiu 18 (dezoito) Consultas Prévias para empreendimentos destinados ao parcelamento do solo urbano em Rio Branco do Sul, pois nossas bases de banco de dados referentes às Consultas e Anuências iniciaram em 2001 e estão em processo de atualização e cadastramento das informações referentes aos anos anteriores;
- 3- Conforme solicitação, segue em anexo mídia digital (CD) contendo os arquivos em PDF da Adequabilidade para Uso e Ocupação do Solo e Macrozoneamento de Uso e Ocupação do Solo das áreas em Karst, na escala 1:50000;
- 4- Recentemente, essa Coordenação encaminhou Ofícios ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, a fim de solicitar auxílio na averiguação junto aos Cartórios de Registro de Imóveis de Curitiba e Região Metropolitana quanto ao cumprimento do dispositivo legal (art. 13, parágrafo único da Lei Federal nº 6766/1979 e suas alterações) no que se refere às averbações das áreas parceladas, devido à verificações de lacunas junto ao acervo documental dessa Coordenação de emissões de Anuências Prévias para parcelamentos do solo em alguns municípios integrantes da Região Metropolitana de Curitiba. Complementarmente, essa Coordenação encaminhou esclarecimento de forma objetiva em resposta à chefia da Divisão Jurídica da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Paraná, o qual encaminhou cópia integral do expediente aos Juizes Corregedores do Foro Extrajudicial das Comarcas de Adrianópolis, Agudos do Sul, Cerro Azul, Colombo, Curitiba, Doutor Ulisses, Pinhais, Rio Branco do Sul e Tunas do Paraná, para que adotem as medidas que entenderem cabíveis.

Face o objetivo, descrito no requerimento deste, para a obtenção dos dados e documentos que fornecemos, essa Coordenação fornece os mesmos sem ônus, entretanto, solicita em contrapartida uma cópia da tese com o tema informado (A dinâmica da apropriação e parcelamento da terra urban em Rio Branco do Sul) a fim de compor o acervo dessa Coordenação. Sendo o que se apresenta, é o que tínhamos a informar.

Atenciosamente,

  
Sandro Almir Setim  
Diretor Técnico



COT/PARECERES/CP/CURITIBA/COT047\_2018

## ANEXO G – LISTA DOS LOTEAMENTOS DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO DO SUL DISPONIBILIZADA PELA COMEC

Município	Loteamento	Parcela Comec	Data Registro Imóveis	Data Aprovação Prefeitura	Data Anúncia Prévia Comec	Total de Lotes
RIO BRANCO DO SUL	LOT. JARDIM ALBARAVA	5355	18/03/1986	30/07/1985	27/04/1998	383
RIO BRANCO DO SUL	JD. CASTRO ALVES			08/05/1972		6
RIO BRANCO DO SUL	JD. DONA EUGENIA	1242				178
RIO BRANCO DO SUL	JD. FRANCISCO NODARI	789		14/12/1979		66
RIO BRANCO DO SUL	JD. GARCIA					25
RIO BRANCO DO SUL	JD. ITACURI	3326				82
RIO BRANCO DO SUL	JD. MARIL DO RICOIO	1137				86
RIO BRANCO DO SUL	JD. PARISO			27/11/1980		148
RIO BRANCO DO SUL	JD. PEDRO WOSCH			19/01/1977		135
RIO BRANCO DO SUL	JD. SAO JOAO BATISTA			12/10/1970		428
RIO BRANCO DO SUL	JD. SAO JOSE	3346		28/01/1985		51
RIO BRANCO DO SUL	JD. SAO JOSE			30/01/1987		17
RIO BRANCO DO SUL	JD. SAO LUIZ I			30/01/1973		167
RIO BRANCO DO SUL	JD. SAO LUIZ II			17/11/1979		80
RIO BRANCO DO SUL	JD. STA. TEREZINHA I	530		16/05/1984		148
RIO BRANCO DO SUL	JD. STA. TEREZINHA II					38
RIO BRANCO DO SUL	LOT. ANTONIO B. TEXEIRA		12/08/1954	31/08/1961		8
RIO BRANCO DO SUL	LOT. BONIFACIO M DE ALMEIDA I			04/10/1979		11
RIO BRANCO DO SUL	LOT. BONIFACIO M DE ALMEIDA II			08/06/1982		10
RIO BRANCO DO SUL	LOT. DARCY FURQUIM			13/06/1979		30
RIO BRANCO DO SUL	LOT. ELPIDIO COSTA		08/07/1981	14/11/1986		33
RIO BRANCO DO SUL	LOT. ESTEVAO NEPONUCENO			25/11/1975		20
RIO BRANCO DO SUL	LOT. JOAO BRANDT					111
RIO BRANCO DO SUL	LOT. JOSE FARIA					39
RIO BRANCO DO SUL	LOT. MAX. G. PACIORNIK		18/05/1964	15/12/1971		63
RIO BRANCO DO SUL	LOT. MOSSUNJUE			17/06/1972		24
RIO BRANCO DO SUL	LOT. N. SRA. DO AMPARO			05/08/1974		32
RIO BRANCO DO SUL	LOT. NATANIA			28/11/1974		231
RIO BRANCO DO SUL	LOT. PEDRO WOSCH I					12
RIO BRANCO DO SUL	LOT. PRESTES					13
RIO BRANCO DO SUL	LOT. RECORO					40
RIO BRANCO DO SUL	LOT. SAO PEDRO II			12/12/1979		195
RIO BRANCO DO SUL	LOT. VILA NOVA			19/08/1970		47
RIO BRANCO DO SUL	LOT. VIRGINIA FERRO			01/10/1971		25
RIO BRANCO DO SUL	PL. SANTANA	3325		02/06/1976		13
RIO BRANCO DO SUL	PL. ALCEBIADES MADE CRISTO			30/06/1976		15
RIO BRANCO DO SUL	PL. ARISTIDES DOS SANTOS					17
RIO BRANCO DO SUL	PL. BENJAMIM BURGEO			28/05/1977		11
RIO BRANCO DO SUL	PL. EUGENIO NOYAK		25/04/1955	04/10/1971		24
RIO BRANCO DO SUL	PL. FLAVIO JONSHON			10/06/1975		33
RIO BRANCO DO SUL	PL. GERTRUDES FARIA I					70
RIO BRANCO DO SUL	PL. JOAO ALBERTO FLIZ					22
RIO BRANCO DO SUL	PL. N. SRA. DE FATIMA					641
RIO BRANCO DO SUL	PL. NO CIDCOA					19
RIO BRANCO DO SUL	PL. STO ANTONIO			25/09/1979		68
RIO BRANCO DO SUL	PL. VILA ABRAO			08/06/1982		164
RIO BRANCO DO SUL	VL. BUAVA	3670		31/03/1979		19
RIO BRANCO DO SUL	VL. PAPANDUVA I E II					265
RIO BRANCO DO SUL	VL. RICARDA					39
RIO BRANCO DO SUL	VL. TACANICA					57



## ANEXO H – ATA DA 4ª REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA TÉCNICA PARA A GESTÃO INTEGRADA DA REGIÃO DO AQUIFERO KARST NA RMC (PÁGINA 1)



### ATA DA 4ª REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA TÉCNICA PARA A GESTÃO INTEGRADA DA REGIÃO DO AQUIFERO KARST NA RMC

**ASSUNTOS TRATADOS:** Apresentação novos representantes na Câmara Técnica do Karst; Apresentação proposta Plano Diretor de Rio Branco do Sul; Desativação poços da SANEPAR em Almirante Tamandaré. Informações sobre afundamentos em área contígua à Escola Estadual Jacy Real Prado de Olivieria situada no município de Almirante Tamandaré. Assuntos Gerais.

Aos quatorze dias de abril de dois mil e onze, às quatorze horas, na sala de reuniões da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, realizou-se a 4ª reunião da Câmara Técnica para a Gestão Integrada da Região do Aquífero Karst na Região Metropolitana de Curitiba, contando com a presença dos representantes: Kátia Cristina Nakandakare e Maurício Magalhães Vidal (**SANEPAR**); Rui da Silva e Jurandir Boz Filho (**Águas do Paraná**); Ednei Bueno Nascimento (**EMATER**); Rogério Felipe (**MINEROPAR**); Sandro Setim e Raul Peccioli Filho (**COMEC**); Eduardo Akio Ueda (**PM Colombo**); Harry Bollmann (**PUCPr**); Irineu Nogueira (**APPAM**), João Roberto Costa Rosa (**PM Rio Branco do Sul**); Fernanda Muzzolon Padilha (**PM de Campo Magro**); Daniele C. Gasparin (**PM Almirante Tamandaré**); Fernando S. Bettega (**IAP**). Como convidados: Maria Luiza M. Araújo e Antonio Weinhardt Jr (**COMEC**); Sandra Mayumi, Walter Gustavo Linzmayer, Vanessa Fernandes, Nara Yumi Fujii e Marcelus V. K. Borges (**ECOTÉCNICA**); Flaviano Jovinski. Registra-se a ausência dos representantes das Prefeituras Municipais de Campo Largo, Bocaiúva do Sul e Itaperuçu. **JURANDIR BOZ FILHO/ÁGUAS DO PARANÁ:** iniciou reunião agradecendo a presença de todos e indagou aos presentes se todos receberam a ata da reunião anterior e se havia algum questionamento. Não havendo manifestação ata da 3ª reunião ordinária foi aprovada. Seguindo a pauta, foram apresentados os novos representantes das instituições do Estado – **IAP:** Fernando Bettega e Venilton Mucillo; da **EMATER:** Ednei B. Nascimento e Paulo Augusto A. Lima; da **COMEC:** Raul Peccioli Filho e Sandro Setim; da Prefeitura Municipal de Rio Branco do Sul: João Roberto Costa Rosa (falta indicação do suplente) e da Sociedade Civil: Irineu Nogueira (**APPAM**) e Harry Bollmann (**PUC**). Seguindo a pauta, foi convidado o representante de Rio Branco do Sul Sr. João Rosa, que rapidamente passou a palavra para a Consultora **ECOTÉCNICA** que está elaborando o Plano Diretor de Rio Branco do Sul.

**GUSTAVO - ECOTÉCNICA** apresentou a síntese do mesmo, dando ênfase aos aspectos físicos, em especial a geologia diversificada do município. Ressaltou o Decreto Estadual nº 3411 de 2008, que definiu os mananciais para abastecimento público da Região Metropolitana de Curitiba. A totalidade do território de Rio Branco do Sul possui manancial superficial, sendo que à sede municipal o manancial subterrâneo Karst sobrepõe-se. Destacou a caracterização da geologia da sede, com a presença de duas formações geológicas, as quais possuem calcários. Devido a presença destes a região é de alta fragilidade geotécnica, citou como exemplo uma construção com rachaduras no centro da cidade. Outro fator físico que condiciona as atividades rurais e a ocupação do solo diz respeito à altas declividades. Evidenciou como principais atividades econômicas do município a mineração de calcário e a silvicultura, e como potencialidade o turismo rural e de aventura. Quanto à proposta de uso e ocupação do solo, ratificou a interface com os aspectos geológicos e geomorfológicos e a fragilidade ambiental, os mananciais

## ANEXO I – ATA DA 4ª REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA TÉCNICA PARA A GESTÃO INTEGRADA DA REGIÃO DO AQUIFERO KARST NA RMC (PÁGINA 2)



e a sua vulnerabilidade à poluição. Por fim apresentou a proposta de zoneamento de uso e ocupação do solo, com as diversas zonas e parâmetros para ocupação, destacando alguns tópicos: os novos empreendimentos, parcelamentos, ampliações, desmembramentos e demais procedimentos, deverão apresentar laudo geológico-geotécnico emitido por técnico habilitado analisado e aprovado pelo poder público; o município deverá contar com equipe capacitada própria ou terceirizada para avaliar os laudos geológico-geotécnicos para emissão de pareceres que subsidiarão a concessão de alvarás ou embargos de construções; o parcelamento do solo será regido por Lei, em conformidade com a Legislação Federal, Estadual e Municipal e demais leis pertinentes, mediante anuências da COMEC e do IAP; os novos loteamentos deverão apresentar soluções quanto à destinação e tratamento de esgoto, caso não haja rede pública, implantação de fossas sépticas, conforme orientações de órgão competente; adequação topográfica de modo a garantir acessibilidade entre vias e quadras e *greide* apropriado, conforme o laudo geológico-geotécnico elaborado por profissional habilitado.

KATIA – SANEPAR: afirmou ser necessário definir no zoneamento, as áreas dos poços e seu entorno e, por conseguinte as células, pois a fragilidade ambiental associada a presença dos mananciais superficiais e subterrâneos demandam maiores restrições.

MARIA LUIZA – COMEC: ponderou que apesar de estar sendo considerados usos restritos, o tamanho dos lotes de no mínimo 540 metros geraria mais adensamento, o que seria inadequado. Considerou que em células onde houver captação de água não deve ter ocupação urbana.

KATIA – SANEPAR: salientou que a transformação de áreas urbanas em rurais não é interessante, pois se perde o controle quanto a ocupação.

JURANDIR – ÁGUAS DO PARANÁ: lembrou da necessidade de demarcar as áreas de interesse atual e futura da SANEPAR, evitando conflitos futuros.

MARIA LUIZA – COMEC: lembrou que no município só há um loteamento aprovado oficialmente e está situado no karst.

NARA – ECONTÉCNICA: explicou que o escopo do termo de referência da PARANACIDADE não contemplava a complexidade do território de Rio Branco do Sul, mas que entendia a importância da proteção.

MARIA LUIZA – COMEC: sugeriu, tendo em vista a pretensão da instalação de duas indústrias no município, cujos EIA/RIMA's estão sendo analisados na COMEC, de se direcionar a contrapartida ou a compensação ambiental para a proteção das áreas de interesse ou para os compartimentos pressionados pela ocupação não adequada.

ROGÉRIO – MINEROPAR: lembrou que em Rio Branco do Sul ocorrem dois tipos de calcários, um dolomítico ao sul e o calcítico a norte, sendo que ambos apresentam fragilidade e portanto o uso e ocupação do solo devem ser condicionados. Necessário também considerar as declividades dos flancos dos diques de diabásio. Outro aspecto a ser considerado é a necessidade da realização de estudos geofísicos no perímetro urbano. Os mesmos indicariam quais seriam as áreas mais frágeis, facilitando o planejamento da ocupação ou não.

BETTEGA – IAP: observou no mapa que a área destinada à expansão e considerada como de interesse social é problemática, estariam realocando famílias para áreas com restrições ambientais.

JURANDIR – ÁGUAS DO PARANÁ: colocou para votação o encaminhamento – a Câmara Técnica irá emitir um parecer conjunto, para tanto solicitou a contribuição da geóloga Kátia da SANEPAR para minutar o parecer que, na sequência seria encaminhado aos demais membros para aprovação e/ou complementação. Todos os presentes aprovaram a proposta. No parecer, deverá estar incluída a solicitação da



## ANEXO J – ATA DA 4ª REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA TÉCNICA PARA A GESTÃO INTEGRADA DA REGIÃO DO AQUIFERO KARST NA RMC (PÁGINA 3)



supressão do termo "equipe terceirizada" no tópico que diz respeito que o município deverá contar com equipe capacitada própria ou **terceirizada** para avaliar os laudos geológico-geotécnicos para emissão de pareceres que subsidiarão a concessão de alvarás ou embargos de construções. Concluído o item, pediu licença ao grupo para que GIL POLIDORO, atualmente Diretor Presidente da COMEC, apresentasse algumas considerações.

**GIL POLIDORO – COMEC:** informou que na última reunião do Conselho Gestor dos Mananciais da RMC, ao qual esta Câmara Técnica é apensa, aprovou encaminhamento para que o Macrozoneamento do Karst fosse transformado em um decreto estadual, regulamentando o uso e ocupação do solo. Reforçou a necessidade dos municípios terem em seus quadros próprios técnicos adequados para trabalhar com o tema. Salientou que o trabalho da COMEC limitou-se à área abrangida pela Formação Capiru, com calcários dolomíticos. Há necessidade de considerar os terrenos com a Formação Votuverava que apresentam calcários calcíticos, os quais demandam cuidados especiais frente à ocupação do solo e à mineração. Finalizando sua colocação, afirmou a necessidade de profissionais adequados na administração pública municipal.

**JURANDIR – ÁGUAS DO PARANÁ:** passou ao segundo item da pauta. A solicitação (protocolo nº 10.913.267-5) do Conselho Municipal dos Usuários dos Serviços Públicos de Água e Esgoto de Almirante Tamandaré de parecer da Câmara Técnica, quanto à desativação de poços da SANEPAR na sede do município.

**DANIELE – PM Alm. Tamandaré:** como representante, explicou que a solicitação decorre da necessidade em obter subsídios técnicos para embasar o posicionamento do Conselho e do Ministério Público local quanto ao TAC onde está prevista a desativação dos cinco poços da Sanepar localizados na sede do município.

**JURANDIR – ÁGUAS DO PARANÁ:** a sua posição técnica é a mesma já emitida pelo Instituto das Águas, também indagado. Ou seja, a desativação total não seria mais necessária. Desde o período que iniciou o monitoramento do controle do nível dinâmico e a diminuição da vazão total dos poços, não foram observados problemas na região.

**BETTEGA – IAP:** manifestou-se reconhecendo a pré-disposição a problemas geotécnicos na região, alguns associados aos poços, outros não, mas para a população todos os fatos sempre estarão relacionados a extração da água.

**ROGÉRIO – MINEROPAR:** a SANEPAR sempre será acusada de provocar os problemas de subsidência, a saída da exploração da água seria estratégica. Questionou quanto a necessidade de permanecer com os poços do centro.

**JURANDIR – ÁGUAS DO PARANÁ:** comentou quanto a possibilidade do nível do lençol freático voltar às condições originais, ou seja, a área se transformaria num banhado. O bombeamento controlado garante que o freático permaneça baixo.

**KATIA – SANEPAR:** a posição inicial é a de desativar os poços atendendo ao TAC. Mas a alternativa de captação no Rio Barigui não foi possível implantar, pois as quatro licitações para a obra foram desertas. Há outras possibilidades, como se utilizar o Sistema Integrado de Abastecimento Público e ainda, perfurar poço no Parque Anibal Khury. Estão sendo feitas gestões junto à Polícia Militar para o uso compartilhado da área. Confirmou a possibilidade do nível do lençol freático se recuperar e tornar a área alagadiça caso cesse o bombeamento. Estuda-se também de se manter o bombeamento de dois poços para manter o nível do freático a quatro metros.

**ROGÉRIO – MINEROPAR:** ressaltou que a utilização da célula do parque Anibal Khury é interessante, pois a área não corre o risco de ser ocupada.

**JURANDIR – ÁGUAS DO PARANÁ:** o encaminhamento para o solicitado se dará com a emissão de um parecer da Câmara Técnica, inicialmente considerando: a desativação

## ANEXO K – ATA DA 4ª REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA TÉCNICA PARA A GESTÃO INTEGRADA DA REGIÃO DO AQUIFERO KARST NA RMC (PÁGINA 4)



parcial dos poços, monitoramento do nível dinâmico e manutenção de baixa vazão, que a SANEPAR busque novo local para os poços e que a captação superficial ainda seja almejada. Na sequência, passou ao terceiro item da pauta: desativação poços da SANEPAR em Almirante Tamandaré. Informações sobre afundamentos em área contígua à Escola Estadual Jacy Real Prado de Olivieria situada no município de Almirante Tamandaré.

**MARCIA – COMEC:** explanou sobre a situação desse afundamento, que ocorreu na citada escola e na via (continuação da Anita Garibaldi), onde a COMEC realiza obras de readequação viária. Os problemas surgiram ao final de dezembro na via e estenderam para a direção da escola. O problema foi discutido e analisado por técnicos da COMEC, MINEROPAR, Defesa Civil, Secretaria de Estado da Educação e pela Prefeitura de Almirante Tamandaré, que chegaram à conclusão quanto a necessidade da realização de estudos geológicos com geofísica para subsidiar a melhor adoção de solução técnica. Por segurança a escola foi interditada e será transferida para um local sem problemas geotécnicos. Pela urgência os trabalhos foram divididos: a SEED contratou emergencialmente os estudos, cujo resultado já demonstrou a presença de rochas calcárias e de vazios. A complementação será feita pela COMEC, cujo edital de licitação foi recém autorizado pelo Senhor Governador.

**KÁTIA – SANEPAR:** comentou sobre a problemática da concentração das águas pluviais, a qual está agravando o problema. Sugeriu a implantação de barreiras de terra para evitar o acesso das águas e uma futura impermeabilização da dolina. Solicitou que a SANEPAR fosse avisada sobre o início dos trabalhos, para acompanhar e alimentar as soluções técnicas que serão adotadas para a implantação da adutora que foi rompida.

**ROGÉRIO – MINEROPAR:** demonstrou interesse em acompanhar as sondagens e os trabalhos de geofísica que serão contratados pela COMEC.

**JURANDIR – ÁGUAS DO PARANÁ:** ratificou os pedidos da SANEPAR e MINEROPAR à COMEC, para quando do início dos trabalhos, sejam avisados os referidos técnicos.

Passou a discussão dos assuntos gerais: deu ciência aos presentes quanto a adoção das exigências contidas no processo 10.714.062-0 da então SUDERHSA, IAP, COMEC e Prefeitura Municipal de Itaperuçu. Solicitou à geóloga Kátia que elaborasse a minuta do parecer para Rio Branco do Sul, indicando as áreas prioritárias para a exploração das águas subterrâneas e que o mesmo ficará responsável por elaborar a minuta do parecer para a desativação dos poços de Almirante Tamandaré. Não havendo mais nada a tratar, deu-se por encerrada a reunião, sendo que a data da próxima será oportunamente definida.

A Secretaria Executiva encaminhará a ata e a lista de presença desta reunião para os presentes.

**GEOL. MARCIA CRISTINA LIMA**  
Secretaria Executiva



## ANEXO L – ATA DA 5ª REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA TÉCNICA PARA A GESTÃO INTEGRADA DA REGIÃO DO AQUIFERO KARST NA RMC (PÁGINA 1)



### ATA DA 5ª REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA TÉCNICA PARA A GESTÃO INTEGRADA DA REGIÃO DO AQUIFERO KARST NA RMC

**ASSUNTOS TRATADOS:** Apresentação proposta Plano Diretor de Bocaiúva do Sul e reapresentação do Plano Diretor de Rio Branco do Sul; Assuntos Gerais.

Aos onze dias de julho de dois mil e onze, às quatorze horas, na sala de reuniões da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, realizou-se a 5ª reunião da Câmara Técnica para a Gestão Integrada da Região do Aquífero Karst na Região Metropolitana de Curitiba, contando com a presença dos representantes: Mauricio Vidal, em substituição (**SANEPAR**); Jurandir Boz Filho (**Águas do Paraná**); Sandro Setim (**COMEC**); Gilson Luiz da Silva (**PM Colombo**); João Roberto Costa Rosa (**PM Rio Branco do Sul**); Daniele C. Gasparin (**PM Almirante Tamandaré**); Fernando S. Bettiga (**IAP**), Janete Fantinel e Lucy Bassetti (**PM Bocaiúva do Sul**); Thais Cristina Rubini (**PM Itaperuçu**). Como convidados: Lucimeri de Fátima Santos Franco (Prefeita de Bocaiúva do Sul); Maria Luiza M. Araújo (**COMEC**); Sandra Mayumi Nakamura, Walter Gustavo Linzmayer, Vanessa Fernandes, Nara Yumi Fujii (**ECOTECNICA**); Graziella Brunetti (Consultora) Rached Suaka (Bocaiúva do Sul) Denilson de Oliveira, Gilmar Mergarefo Jr e Giovanni Cavallari (Colombo), Giovanni Rizzi e Fernando Caetano. Registra-se a ausência dos representantes das Prefeituras Municipais de Campo Largo e Campo Magro, da MINEROPAR, da EMATER e da Sociedade Civil.

**JURANDIR BOZ FILHO/ÁGUAS DO PARANÁ:** iniciou reunião agradecendo a presença de todos e indagou aos presentes se todos receberam a ata da reunião anterior e se havia algum questionamento. Não havendo manifestação, a ata da 4ª reunião ordinária foi aprovada. Seguindo a pauta, foi convidada a Prefeitura Municipal de Bocaiúva do Sul para a apresentação da proposta de seu Plano Diretor, a qual foi realizada pela consultora Arq. Graziella Brunetti. A síntese do Plano Diretor foi assim descrita: somente a porção sudoeste do município está inserida na área do Aquífero Subterrâneo Karst, abrangendo toda a sede municipal. A proposta de zoneamento da sede urbana adotou o contido no Plano de Macrozoneamento do Uso e Ocupação do Karst (2002), que pondera a interface com os aspectos geológicos e geomorfológicos e a fragilidade ambiental e o manancial subterrâneo. Foram então consideradas as áreas com e sem ocupação e as de influência direta e indireta. Definiram-se as seguintes zonas – de ocupação orientada (lote mínimo de 360 m², 02 pavimentos, taxa de ocupação máxima 50% e taxa de impermeabilização 35%), de média (lote mínimo de 360 m², 02 pavimentos, taxa de ocupação máxima 70% e taxa de impermeabilização 20%) e de baixa densidade (lote mínimo de 1080 m², 02 pavimentos, taxa de ocupação máxima 20% e taxa de impermeabilização 65%), de serviços (lote mínimo de 810 m², 02 pavimentos, taxa de ocupação máxima 70% e taxa de impermeabilização 20%), a industrial (lote mínimo de 450 m², 02 pavimentos, taxa de ocupação máxima 70% e taxa de impermeabilização 20%) e a verde. Ressalta-se a exigência para todas as zonas de "Previamente à elaboração de qualquer projeto de parcelamento do solo e/ou edificação e/ou licenciamento de novas atividades em edificações existentes, deverá ser realizado estudo geológico-geotécnico do terreno, devidamente assinado por profissional legalmente habilitado, orientando demais estudos que devam ser elaborados como sondagens a percussão ou rotativas, necessárias à elaboração do projeto de engenharia. Após a elaboração desses laudos, o proprietário do imóvel deverá submeter

## ANEXO M – ATA DA 5ª REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA TÉCNICA PARA A GESTÃO INTEGRADA DA REGIÃO DO AQUIFERO KARST NA RMC (PÁGINA 2)



*o projeto arquitetônico pretendido à apreciação do órgão municipal competente. Duas áreas fora da sede municipal também foram consideradas urbana e como tal tiveram seu zoneamento adequado – Macieira e Barra do Capivari.”*

**JURANDIR – ÁGUAS DO PARANÁ:** Afirmou ser necessário definir no zoneamento, as áreas dos poços da SANEPAR e seu entorno e, por conseguinte as células, pois a fragilidade ambiental associada a presença dos mananciais superficiais e subterrâneos demandam maiores restrições. Para tanto solicitou que seja realizado contato com a SANEPAR para a inclusão destes dados e ponderação na proposta de zoneamento.

**JURANDIR – ÁGUAS DO PARANÁ,** não havendo mais considerações informou que o Plano de Bocaiúva do Sul deverá ser complementado com o Plano de Aproveitamento dos Mananciais Superficiais e Subterrâneos para Fins de Abastecimento Público. Na sequência solicitou que o município de Rio Branco do Sul reapresenta-se o seu Plano Diretor.

**GUSTAVO – ECOTÉCNICA:** explanou que as solicitações e adequações feitas no Parecer da Câmara Técnica do Karst de 10/05/11, foram apresentadas à equipe da Prefeitura, à Comissão de Acompanhamento Municipal em reunião, que culminou com as seguintes providências: - as unidades geológicas compreendidas dentro da morfologia cárstica bem como os compartimentos de interesse de abastecimento público de água foram classificadas no zoneamento como de **RESTRIÇÃO À OCUPAÇÃO**, sendo denominadas de **ZONA ESPECIAL DE INTERESSE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA – ZEIAA**. Como **ZEIAA I** – é permitida habitação unifamiliar, comércio e serviço vicinal e de bairro e parque (como ação de compensação ambiental ou de ampliação de áreas verdes nas áreas inseridas sobre esta zona) com lote mínimo de 702m² e taxa de permeabilidade mínima de 60%, proibido demais usos. Como **ZEIAA II** – permitido o uso para implantação de parque, permissível comércio e serviço geral e uso de interesse público proibido demais usos, lote mínimo de 5.000m². Em todos os casos será exigido laudo geológico-geotécnico para ocupar.

**GUSTAVO - ECOTÉCNICA** explicou que mesmo não sendo uma exigência do Edital que definiu o escopo de trabalho do Plano Diretor, a empresa inseriu um geólogo na equipe. Este profissional analisou a interface do planejamento com a geologia e considerou também a área de calcários, ao norte do município, pertencentes à Formação Votuverava, considerando-os como de alta fragilidade ambiental.

O terceiro item solicitado pela Câmara Técnica foi considerado como um anexo à Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, ou seja, um Mapa de Restrições com a localização dos poços da SANEPAR, de grutas, dolinas, poljés e regiões com declividade acima de 30%, o qual servirá de apoio a consultas.

A sugestão de reversão para área rural da Região de Rancharia não foi possível após a avaliação dos técnicos da Prefeitura, tendo sido classificada como **ZEIAA**.

Quanto a exigência da apresentação de laudo geológico-geotécnico foi estendida para todas as situações cabíveis e está contemplada no item proposições para legislação básica do PDM.

**JURANDIR – ÁGUAS DO PARANÁ:** colocou para votação a aprovação do Plano Diretor de Rio Branco do Sul, adequado às solicitações da Câmara Técnica. Todos os presentes foram favoráveis. O encaminhamento seguinte é a apresentação do mesmo no Conselho Gestor dos Mananciais da RMC - CGM, que seguirá com a aprovação técnica da Câmara do Karst uma vez a não existência de conflitos com o interesse de uso do manancial subterrâneo Karst.

Em assuntos gerais, o Sr. Gilson discorreu sobre a dificuldade de proibir a SANEPAR e a COPEL de instalar água e luz em área rural quando ocorre a subdivisão em fração



## ANEXO N – ATA DA 5ª REUNIÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA TÉCNICA PARA A GESTÃO INTEGRADA DA REGIÃO DO AQUIFERO KARST NA RMC (PÁGINA 3)



ideal. Solicitou apoio da Câmara Técnica para coibir o fato. Convidou os presentes para participar dos eventos – Fórum de Desenvolvimento dias 18 e 19 de agosto e para o Fórum de Meio Ambiente em 02 de novembro.

MARIA LUIZA - COMEC – informou a existência de documento aos cartórios coibindo subdivisão em fração ideal em áreas rurais. Mas como a fiscalização é precária ou nula, é importante denunciar os casos à Corregedoria.

SANDRO SETIM – COMEC ponderou que o problema ocorre em todos os municípios da RMC e que o tema também deve ser discutido na ASSOMECA e conduzido um processo em conjunto.

Não havendo mais nada a tratar JURANDIR – ÁGUAS DO PARANÁ, deu por encerrada a reunião, sendo que a data da próxima será oportunamente definida. A Secretaria Executiva encaminhará a ata e a lista de presença desta reunião para os presentes.

GEOL. MARCIA CRISTINA LIMA  
Secretaria Executiva